Imprimir

Resumen Ejecutivo

Alejo Vargas Velásquez

1. *Alcance y propósito del documento*

El presente documento se inscribe en la iniciativa liderada desde la Corporación Sur y un grupo de investigadores independientes, que apunta a estructurar una 'agenda de transición democrática', pensando en las elecciones, de Congreso y de Presidente, del 2022 en la cual se espera incluir las reformas fundamentales que deberían asumirse por el próximo Congreso y el próximo Gobierno.

Y se habla de transición democrática[2], porque si bien tenemos una democracia, que sigue siendo bastante formal, se requiere su profundización y consolidación y esa debería ser tarea del próximo Congreso y Gobierno y de los que lo sucedan. Recordemos que los períodos de transición son de incertidumbre, pero igualmente donde el comportamiento de los diversos actores serán los que definirán de manera precisa el rumbo y el ritmo de dicha transición –en el marco de contextos nacionales e internacionales determinados-.

Por supuesto este documento –que incluye una mirada analítica a la problemática y un conjunto de recomendaciones en términos de reformas y lineamientos de política pública que permitan un tratamiento de la misma, en el contexto de una sociedad en proceso de profundización democrática-, es una base para el análisis y la discusión por los distintos protagonistas de la vida política, social y académica y en esa medida se le pueden introducir precisiones, ajustes, cambios, buscando cada vez más acercarse a un documento que conlleve consensos y acuerdos entre la diversidad de actores políticos, así como de las organizaciones sociales y económicas.

El contenido del documento incluye, un diagnóstico de la problemática en cuestión, precedido de una breve precisión de conceptos que tienen que ver con la misma y tratando de ser lo más amplio y preciso. Posteriormente en otro capítulo del mismo se hará un

conjunto de propuestas de reforma del sector seguridad y de recomendaciones de política pública, pensando en la coyuntura política de nuestra democracia.

2. *Diagnóstico de la problemática –posibles causas y efectos-*
   Toda sociedad requiere un orden para que la convivencia entre sus miembros pueda desarrollarse. Pero en una democracia ese orden es democrático y necesita también de unos niveles de seguridad. Pero, la seguridad está en relación con las amenazas que pongan en riesgo la vida en sociedad y esto es directamente proporcional a la vulnerabilidad que la misma tenga. Pretender niveles de seguridad total, es decir, de riesgo cero no es realista.

   El fin de la Guerra Fría, dio paso a un replanteamiento de la concepción y modelo de seguridad, tanto en el ámbito interno de cada uno de los Estados, como a escala subregional. El acento militar y belicista que caracterizaba la concepción de la seguridad, dio paso a la formulación de enfoques alternativos, que consideran aquellas amenazas no tradicionales, las cuales rebasan las respuestas de índole militar, y por su complejidad demandan nuevas formas de pensar la seguridad en las sociedades de inicios del siglo XXI.

   Golpes militares para modificar el escenario estratégico del conflicto armado colombiano: ¿A qué costos?[3]

   La estrategia comenzada a desarrollar por el Estado colombiano desde 1998 modificó sustancialmente la dinámica del conflicto interno armado. La dinámica del conflicto armado cambió claramente a favor del Estado y sus Fuerzas Armadas, que mostraron mayor eficacia en golpear a las organizaciones armadas ilegales. La reforma militar de los gobiernos Pastrana-Uribe potenció a las Fuerzas Armadas y de Policía que conllevó la utilización cada vez mayor y mejor de elementos de inteligencia –técnica y humana-, movilidad y capacidad de combate de las tropas, el uso cada vez más eficaz de la aviación y un apoyo de la sociedad en aumento y esto evidentemente cambió la dinámica de la confrontación armada a tal punto que al final de la segunda década del presente Siglo era impensable una posibilidad de triunfo de las fuerzas alzadas en armas contra el Estado. Los golpes recibidos por los grupos guerrilleros –especialmente las FARC- en los últimos tiempos lo evidencian.

Las guerrillas trataron de acomodarse a la nueva dinámica del conflicto con nuevas formas de operación militar –eludir el combate, actuar en pequeños grupos, acudir a francotiradores para producir bajas, igualmente al sabotaje y de manera creciente a los campos minados-, pero que en todo caso lo único que garantizan es una estrategia de resistencia, pero ninguna posibilidad de triunfo militar, ni en el corto ni en el mediano plazo. Es claro que para ese momento ya no era fácil para ellos hacer operaciones militares de gran envergadura, en la medida en que la nueva estrategia de las Fuerzas Armadas había mostrado ser eficaz para responder a estos intentos. Esto no significaba que las fuerzas guerrilleras estuvieran cerca de su derrota estratégica, mantenían un cierto nivel de operatividad, acusando por supuesto, los golpes que había venido dándole el Estado.

Colombia se encontraba hacia el inicio del Gobierno de Juan Manuel Santos entre el intento de forzar una solución política a la confrontación interna exclusivamente en los términos del Estado a través del uso de la capacidad militar del Estado, o la búsqueda desde un Estado militar y políticamente fortalecido de una solución política negociada que tenga viabilidad para todos los colombianos. Este último fue el camino finalmente decidido por los dos campos.

Fallas graves en el campo de Derechos Humanos

No hay duda que existieron fallas graves en el campo del respeto a los derechos humanos en la ejecución de la política de Seguridad Democrática, y sin duda los más relevantes –por supuesto no son los únicos-, son los llamados ‘falsos positivos’ –eufemismo para encubrir asesinatos de civiles inocentes presentados como supuestos ‘miembros de grupos subversivos dados de baja en combate’-, que le colocan grandes interrogantes a la Fuerza Pública; igualmente hay que mencionar la continuación de los altos niveles de desplazamiento interno. Esto originó la salida de un importante grupo de miembros del Ejército y la posterior renuncia del Comandante de esta fuerza; esto ha puesto un gran interrogante acerca de una institución estatal, que justamente se encontraba en la cúspide de su aceptación, debido a los éxitos militares que había venido reportando en esos momentos.

El interrogante es porqué se suceden esta serie de hechos, sin lugar a dudas criminales, en la institución militar. Y la respuesta probablemente se encuentra en varios aspectos de los cuales queremos resaltar tres:

(1), los rezagos de la doctrina de seguridad nacional, propia de la guerra fría, que consideraba que existía un enemigo fundamental de carácter global, el comunismo, y que al interior del país existían los 'enemigos internos' -quintacolumnas del enemigo externo- y que para luchar contra ese enemigo único, casi todo se valía; esta tesis del 'enemigo interno' causó gran daño al situar en esa categoría a todas las expresiones de descontento social, al lado de los grupos alzados en armas contra el Estado. Es probable que un gran rezago de esa tesis se mantenga hoy día, cambiando las denominaciones seguramente, ahora se trata del nuevo enemigo global con expresiones en lo interno, el terrorismo o el narcoterrorismo –rezago esto de la llamada doctrina Bush-;

(2), la presión sobre la Fuerza Pública por resultados en términos de bajas y sin duda el pretender estimular este tipo de conductas con resoluciones internas del Mindefensa que creaban un ambiente propicio;

(3), el que no existiera un mensaje uniforme sobre el respeto de los derechos humanos y el DIH, sino que al tiempo que se decía que se respetaban, se estaba predicando que los defensores de los derechos humanos eran agentes encubiertos o peor aún abiertos del enemigo terrorista; es muy probable que en la Fuerza Pública, especialmente a nivel de mandos medios y tropas, que es donde se concentra la presión por resultados, se asuma el tema como algo simplemente formal, pero que lo importante son los resultados y punto.

Igualmente habría que añadir algunos cuestionamientos problemáticos en el ambiente para la institución militar –las causas van desde, forzar un crecimiento muy acelerado en un tiempo muy breve debilitando la formación, hasta, falta de mecanismos de evaluación de resultados adecuados-, es muy importante que se refuerce el liderazgo civil, sobre la base de su compromiso a fondo y con una clara relación operativa y de coordinación con las diversas fuerzas que componen la Fuerza Pública.

Transformaciones del entendimiento de la Seguridad en la Post Guerra Fría

La colega Lucía Dammert, nos ilustra bien esta transformación del entendimiento de la seguridad, cuando señala: *"El término de la Guerra Fría significó una serie de replanteamientos respecto de la configuración de poderes, lo cual necesariamente dejó atrás a la literatura que refería a la seguridad como aquella dedicada a las amenazas provenientes de fuera de los límites estatales y principalmente de naturaleza militar. Aparecen entonces visiones más elásticas donde la seguridad humana emerge como un marco de análisis que incluye ejes de análisis de la alimentación, la energía, los problemas internos, entre otros. Así se apunta a consolidar comunidades libres de amenazas que impidan su sobrevivencia, con condiciones favorables para su desarrollo, con el interés humano -más que estatal- como centro. El resguardo de fronteras y la defensa nacional dejan de ser el eje de las políticas de seguridad y se rechaza la idea de seguridad nacional entendida militarmente, porque da "una falsa imagen de realidad". Emerge entonces la seguridad pública (en algunos países conocida como ciudadana) donde el acento está puesto en la calidad de vida de las personas que trabajando en conjunto con las instituciones policiales pueden aportar en la prevención y control de la delincuencia."[4]*

Sin embargo, los atentados terrorista del 11 de septiembre de 2001 en Washington y New York, no solo colocaron el tema de la amenaza terrorista internacional en las prioridades de las agendas globales –especialmente de la superpotencia del momento- y nacionales, sino que hubo una nueva tendencia a pensar la seguridad en lógica militarizada.

El concepto de seguridad ciudadana, que "*se difundió ampliamente en Latinoamérica a finales de la década de los 90, concurrentemente con una percepción cada vez más generalizada de que la región se encontraba asediada por el crimen y la inseguridad, y que esta nueva ola de violencia era diferente a las formas hegemónicas de violencia del pasado en el sentido que no representaba una amenaza contra los Estados o los gobiernos, sino que principalmente afectaba las vidas cotidianas de los ciudadanos*." [5]

La *seguridad ciudadana* la podemos entender como aquella que coloca el énfasis en la

convivencia ciudadana –sin desconocer la necesidad de prevenir, enfrentar y controlar aquellos actores que afectan a los ciudadanos en su vida, posesiones y su entorno de vida-, es una responsabilidad fundamental de la Policía, a diferencia de la *seguridad nacional*, que apunta a la defensa del Estado y sus instituciones cuya responsabilidad es de las Fuerzas Militares y de la *seguridad pública* que hace referencia a prevenir y enfrentar factores de criminalidad y que es responsabilidad de la Policía con apoyo de las Fuerzas Militares, si es necesario.

Igualmente vale la pena señalar el creciente cuestionamiento a cuerpos especializados de las Policías, especialmente los cuerpos antidisturbios, por sus atropellos a los ciudadanos y el abuso y violación de derechos en su represión a modalidades de protesta social.

Por supuesto, debemos mencionar la tendencia más contemporánea a plantear el tema de la seguridad como uno de Seguridad Integral, entendiéndola "*como una lógica de acción proactiva y defensiva, que trasciende ampliamente la clásica dimensión de la Seguridad Nacional, destacando la necesidad de incidir –para garantizar dicha Seguridad- sobre los sistemas energéticos, sanitarios, alimentarios, medioambientales, de infraestructuras, tecnológicos, militares y de la Seguridad Interior, debiendo ser promovida coordinadamente desde los instrumentos de gestión pública en el ámbito político-institucional, técnico, diplomático y de inteligencia para el desarrollo de estrategias preventivas, así como de respuestas ejecutivas de variado alcance, con el objetivo último de garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de las personas y la seguridad de los consumidores, amparar el respeto de los Derechos Humanos y proteger el ejercicio de los derechos democráticos. (Fundación Alternativas, 2009: 8)"[6]*

3. Propuestas de reformas y políticas públicas
   Una mirada a los cambios posibles que la solución concertada del conflicto armado colombiano podría conllevar para la seguridad de la región suramericana, requiere partir de la situación histórica en cuanto a seguridad regional y defensa nacional de Colombia.

   Al respecto es útil señalar que la tradición colombiana, construida a lo largo del tiempo, fue

de indiferenciación de roles y misiones en cuanto a seguridad y defensa teniendo como prioridad las amenazas internas, especialmente las derivadas del conflicto interno armado.

Ahora bien, el conflicto interno armado colombiano progresivamente se regionalizó y se convirtió en una especie de amenaza a la seguridad regional, pero adicionalmente en el principal factor de tensión en las relaciones entre los gobiernos colombianos y sus pares en la región suramericana -especialmente la andina-.

Adicionalmente la debilidad del Estado facilitó el desarrollo del narcotráfico –especialmente los cultivos de uso ilícito- y éste se convirtió en una de las fuentes más importantes de los actores ilegales del mismo.

Lo anterior, junto con una tradición histórica de más largo alcance, explican la fuerte alianza de los distintos gobiernos colombianos con Estados Unidos y a través de ésta, la alta presencia regional del hegemón hemisférico; esto ha sido fuente de tensiones regionales en los últimos años –posición colombiana frente a la guerra de Malvinas; uso de bases militares colombianas por los norteamericanos, entre otras-.

Los cambios posibles en defensa y seguridad regional que se podrían prever se resumen así:

Primero, desaparece la amenaza que para Colombia y la región significa el conflicto interno armado y sus implicaciones.

Segundo, Colombia podrá hacer, de manera progresiva, un proceso claro de diferenciación de roles y misiones entre Fuerzas Militares –centradas en defensa y seguridad nacional- y Policía Nacional –con énfasis en seguridad pública y ciudadana-.

Tercero, en el mediano plazo y luego de un proceso de reflexión entre Gobierno y los mandos de las Fuerzas Militares habrá un proceso progresivo de reingeniería en ellas, de tal manera que se transformen de unas Fuerzas Militares, básicamente contrainsurgentes, a unas Fuerzas Militares más ‘clásicas’, en función de la defensa nacional.

Cuarto, se debe dar un incremento de la especialización de la Policía en la lucha contra delitos de relevancia y para la seguridad ciudadana y la convivencia.

Quinto, Colombia puede tener una relación más tranquila con los gobiernos de la región, sin las prevenciones, entendibles, que se originan asociadas al conflicto interno armado; esto facilita un mejor proceso de cooperación en seguridad regional y un mayor aporte colombiano a fortalecimiento de organismos subregionales de seguridad.

Sexto, la necesaria alianza estratégica de Colombia con USA se mantendrá, pero cambia su sentido y puede orientarse mejor al principal problema de seguridad regional, el narcotráfico.

A la región suramericana le queda como principal amenaza de seguridad regional, el problema del narcotráfico, pero ese nuevo contexto es posible enfrentarlo mejor y dentro de escenarios de cooperación plena y de confianza de los gobiernos de la región, buscando alternativas de políticas públicas.

Nueva ubicación institucional para la Policía Nacional: ¿un Ministerio de Justicia y Seguridad Ciudadana?

Se planteó la propuesta en el sentido que ha llegado el momento de crear un Ministerio de Seguridad Ciudadana y de separar la Policía Nacional del Ministerio de Defensa. Comparto plenamente la iniciativa, aunque preferiría que se tratara de un Ministerio de Justicia y Seguridad Ciudadana.

Clásicamente las Fuerza Militares tienen como misión la defensa y la seguridad nacional y la Policía los problemas de seguridad interior -seguridad pública y seguridad ciudadana-. Por eso la formación militar enfatiza la preparación para el combate, mientras que la formación policial pone el acento en formar para la lucha contra las diversas modalidades de criminalidad y para promover la convivencia ciudadana.

Una Agenda de prioridades y reformas de un nuevo Gobierno

Dentro de las tareas que debería tener como prioritarias un nuevo Gobierno, de corte democrático y progresista, que pretenda ser viable, en este campo de la Seguridad y la Defensa, estarían:

1. Se requiere que el Ejecutivo presente y el Congreso debata y apruebe una *Ley de Seguridad y Defensa*, para corregir de esta manera una omisión injustificable que hemos tenido por varios decenios.
   La Ley de Seguridad y Defensa en una sociedad democrática cumple una función fundamental: desarrollar los principios constitucionales que tienen relación con la materia, pero igualmente regular tanto el marco institucional, como el ámbito de acción de las diferentes instituciones que tienen que ver con la materia.

   Algunos aspectos que debería desarrollar una Ley de Seguridad y Defensa

   – La Constitución y el Estado Social de Derecho como el marco general de la Ley Estatutaria de Seguridad y Defensa

   – El principio constitucional de la prohibición de afectar de forma desproporcionada los derechos fundamentales de las personas (Art. 1 y 214 de la Constitución).

   – El principio constitucional de la distinción entre quienes tienen la calidad de combatientes y quienes no la tienen, y ordena que los no combatientes no sean objetivo de acciones bélicas -consagrado por el derecho internacional humanitario e incorporado al orden interno en virtud de los artículos 93 y 214 de la Carta Política-

   – Una precisión acerca de cómo se entiende la seguridad, la defensa, la convivencia ciudadana y las funciones y roles tanto de las Fuerzas Militares como de la Policía

   – Si bien las estrategias y políticas de seguridad y defensa pueden exigir la colaboración de los particulares, con la administración de justicia o con la Fuerza Pública, tales deberes no pueden ubicar a las personas en una posición tal que las obligue a alinearse con una de las partes en el conflicto.

– El principio de la separación de poderes: la Corte Constitucional ha admitido que corresponde al Presidente de la República una responsabilidad central dentro de la función de conservar el orden público, y que los diversos órganos del Estado deben colaborar armónicamente para la realización de este fin.

– Este principio también está relacionado con el carácter profesional de la Fuerza Pública y la naturaleza exclusiva de la función a ella asignada, que no puede ser delegada en otros órganos del Estado, ni a los particulares.

– El principio constitucional de la subordinación del poder militar al poder civil. – Precisar la relación de los Alcaldes y Gobernadores con la Policía, para clarificar esa doble relación existente hoy día entre la dependencia de la línea de mando y la relación de subordinación con los Alcaldes como Jefes de Policía en cada municipio.

– Diferencias claramente las funciones y misiones de las Fuerzas Militares y de la Policía. - Hacer una revisión de conjunto del denominado Sector Defensa

2. Retomar y ajustar la Doctrina Militar y Policial pensando en una sociedad en Pos Acuerdo, avanzando en una clara diferenciación de roles y misiones entre Fuerzas Militares y Policía Nacional.
   Se requiere unas precisiones doctrinarias que oriente el trabajo de las Fuerzas Militares y de Policía, en un contexto de pos acuerdo y en una nueva relación entre Fuerza Pública y sociedad.

3. Un tema central: la profesionalización de la Fuerza Pública y por supuesto su despartidización. Es fundamental avanzar en el proceso de profesionalizar la Fuerza Pública, incluidos los niveles de oficiales, intermedios y las tropas. Allí vale la pena igualmente que se discuta si tiene sentido iniciar un proceso progresivo de desmonte del denominado ‘servicio militar obligatorio’ para los jóvenes y buscar opciones alternativas, incluido el ‘servicio social’ y el ‘servicio militar voluntario’.
   Pero lo anterior debe estar acompañado de un fuerte proceso de despartidización en el

sentido de inculcar fuertemente la idea que la Fuerza Pública no estará al servicio de ningún proyecto político partidista –por lo tanto no tiene fuerzas políticas amigas ni enemigas, sino que es respetuosa del funcionamiento de la diversidad de expresiones políticas-, sino de los intereses nacionales.

4. Revisar y re-estructurar la educación militar y policial para la democracia. Para ello se sugiere nombrar una Comisión de Expertos –especialistas en pedagogía, en temas de Seguridad y Defensa, militares y policiales de la reserva- para que un plazo razonable formulen los ajustes o modificaciones a implementar. Un principio básico de la formación militar y policial son los valores y criterios propios de la democracia.
   El campo de la formación militar debe ser integral y permanente, tanto en los aspectos estrictamente técnico-militares, como en lo atinente con su rol de ciudadanos en una democracia, lo que implica un énfasis importante en lo relacionado con una ética democrática, en la medida en que se trata de formar a los ciudadanos a quienes la sociedad les ha encomendado la misión de portar legítimamente las armas y en esa medida garantizar el monopolio de la coerción. Además de esta formación integral, debe ser una de tipo permanente y cada vez más con mayores niveles de integración al sistema educativo general.

   Las Escuelas de Formación militar, reconociendo el importante esfuerzo de adecuación que las mismas vienen teniendo en los últimos años, deben apuntar a formar el nuevo militar que requieren los nuevos tiempos.

   Igualmente hay que pensar en las Escuelas de Guerra y de formación militar no sólo como centros de formación, sino como espacios de construcción de pensamiento estratégico en los campos de la Seguridad y la Defensa nacionales.

5. Reformas de la Policía de corto y mediano plazo
   Todas las tendencias en el mundo contemporáneo se orientan en la dirección de fortalecer las fuerzas de Policía, en la medida en que los problemas de seguridad interior adquieren mayor relevancia que los de amenazas externas.

En relación con la Policía Nacional, hay reformas de corto plazo que se pueden adelantar a través de decretos presidenciales (aspectos de orden interno relacionados con la educación, los procedimientos de ingreso, etc) ; hay otras que seguramente van a requerir cambios legales (por ejemplo su salida del Ministerio de Defensa y la definición de su ubicación institucional) y otras que seguramente necesitan reformas constitucionales (definición acerca de si deben ser considerados o no parte de la Fuerza Pública siendo un 'cuerpo civil armado de carácter permanente', revisión y definición acerca del fuero militar para los miembros de la Policía, etc).

Por lo tanto debe ser asumida la reforma de la institución policial en esa perspectiva, a diferentes velocidades y en distintos niveles.

6. Revisión y reforma de la(s) inteligencia(s)
   En relación con el papel de los servicios de inteligencia en una democracia plena, éstos deben vivir procesos de democratización similares a los vividos por otras instituciones públicas y por la sociedad en su conjunto, incluidos los elementos culturales, es decir, deben actuar con transparencia y control por parte de la sociedad sin que esto signifique disminuir su eficacia,

   En el posconflicto deben darse simultáneamente procesos de centralización de los servicios de inteligencia, para que ninguno actúe como 'rueda suelta', por ello deben estar bajo la dirección de un Consejo Nacional de Seguridad del Estado, con predominio civil y acompañado de mecanismos de control democrático.

   Los diversos servicios de inteligencia deben estar apoyados por un Centro de Estudios Estratégicos y de Defensa, que lideren el proceso de análisis, seguimiento y prospectiva de las situaciones potenciales de riesgo y amenaza de tal manera que puedan producir estudios a profundidad, documentos de trabajo y sugerencias que alimenten con información de base a los servicios de inteligencia y a los responsables de la toma de decisiones públicas.

   Debería crearse una Comisión Ciudadana de Veeduría de los Servicios de Inteligencia,

presidida por el Defensor del Pueblo, que obre como la instancia de canalización de las quejas de los ciudadanos frente a eventuales abusos o extralimitaciones de los mismos, la cual tendrá potestad para investigar estas denuncias y si lo amerita el caso dar traslado a las instancias judiciales correspondientes.

Alejo Vargas es Profesor Titular de la Universidad Nacional, Director del Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa; Director del Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz; Investigador Emérito de Colciencias; Miembro de la Junta Directiva de la Corporación Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio.

[2] El análisis sobre el concepto y los procedimientos de la transición tiene un largo recorrido en las Ciencias Sociales. Primero fue en el campo del marxismo, en los decenios iniciales del siglo pasado, en los debates a propósito del tránsito de un modo de producción a otro; este debate vuelve a reactivarse a mediados de siglo después de la Revolución Cubana –son conocidos los debates entre Ernesto Guevara e intelectuales franceses al respecto-, pero es en los años 70s, luego del agotamiento de regímenes autoritarios en América Latina y en Europa –recordemos el franquismo español, el régimen de Salazar en Portugal o la Grecia de los coroneles- que toma fuerza el análisis de las transiciones vistas como el paso de un régimen político a otro, autoritarismos a democracias; posteriormente reciben un nuevo impulso estos análisis, posterior a la terminación de la 'guerra fría', con el tránsito de los regímenes de Europa Oriental, que se autodenominaban socialistas a democracias liberales.

[3] Con base en: VARGAS VELASQUEZ, Alejo, "The Profile of the Colombian Armed Forces: A Result of the Struggle against Guerrillas, Drug Trafficking and Terrorism", en, *Debating Civil-Military Relations in Latin America, Edited,* by David R. Mares and Rafael Martínez, Sussex Academic Press, Chicago, 2014. (pags. 146-148)

[4] DAMMERT, Lucía, "Desafíos institucionales de la seguridad en América Latina", en, *Revista de la Integración* No 3, Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima, Diciembre 2008

[5] RODGERS, Dennis, "Nuevas perspectivas sobre la seguridad ciudadana en Latinoamérica. Editorial", *Revista de Estudios Socio-Jurídicos* vol. 15, núm. 1, Universidad del Rosario, Bogotá, enero-junio 2013..

[6] URIBE MONTAÑA, Sandra Liliana, CABRERA ALBORNOZ, Luis Alfredo, PACHON MUÑOZ, William, "¿Hasta qué punto la fundamentación teórica y metodológica en temas de seguridad integral, contribuye a la profesionalización de excombatientes en asuntos de seguridad?", en, Trayectoria Humanas Transcontinentales, Números especiales No 1, 2017, Bogotá.

Propuesta Completa

1. *Alcance y propósito del documento*

   El presente documento se inscribe en la iniciativa liderada desde la Corporación Sur y un grupo de investigadores independientes, que apunta a estructurar una 'agenda de transición democrática', pensando en las elecciones, de Congreso y de Presidente, del 2022 en la cual se espera incluir las reformas fundamentales que deberían asumirse por el próximo Congreso y el próximo Gobierno.

   Y se habla de transición democrática[1], porque si bien tenemos una democracia, que sigue siendo bastante formal, se requiere su profundización y consolidación y esa debería ser tarea del próximo Congreso y Gobierno y de los que lo sucedan. Recordemos que los períodos de transición son de incertidumbre, pero igualmente donde el comportamiento de los diversos actores serán los que definirán de manera precisa el rumbo y el ritmo de dicha transición –en el marco de contextos nacionales e internacionales determinados-.

   Por supuesto este documento –que incluye una mirada analítica a la problemática y un conjunto de recomendaciones en términos de reformas y lineamientos de política pública que permitan un tratamiento de la misma, en el contexto de una sociedad en proceso de profundización democrática-, es una base para el análisis y la discusión por los distintos protagonistas de la vida política, social y académica y en esa medida se le pueden introducir

precisiones, ajustes, cambios, buscando cada vez más acercarse a un documento que conlleve consensos y acuerdos entre la diversidad de actores políticos, así como de las organizaciones sociales y económicas.

El contenido del documento incluye, un diagnóstico de la problemática en cuestión, precedido de una breve precisión de conceptos que tienen que ver con la misma y tratando de ser lo más amplio y preciso. Posteriormente en otro capítulo del mismo se hará un conjunto de propuestas de reforma del sector seguridad y de recomendaciones de política pública, pensando en la coyuntura política de nuestra democracia.

2. *Diagnóstico de la problemática –posibles causas y efectos-*
   La seguridad como concepto y como práctica. Su evolución

   El concepto de seguridad es uno de tipo polisémico –múltiples sentidos–, dependiendo desde la perspectiva en que se aborde y desde la dimensión que se quiera proteger.

   Para ilustrar al lector del amplio campo de controversia, podemos hacer un breve y panorámico repaso siguiendo a diversos autores.

   Desde la perspectiva de quienes consideran la seguridad como un valor fundante de la sociedad, encontramos aproximaciones como la del profesor Fernando Uricoechea quien señala: "*se ignora el carácter fundante que reviste la seguridad, a la luz de la filosofía política contractualista y del pensamiento burgués desde sus orígenes, para la noción misma de la sociedad por oposición al estado de naturaleza hobbesiano de una guerra de todos contra todos. Es, pues, elemento constitutivo y, por tanto, necesario de la institución política que es fundamental para el nacimiento y desarrollo de la vida ciudadana: el Estado. La seguridad, en consecuencia, no hace parte de la agenda de intereses de este o aquel sector, grupo o clase de la sociedad y, por lo tanto, la eventual naturaleza contenciosa que algunos han querido darle con el fin de poder rechazarla queda descartada por principio. La seguridad, por el contrario, hace parte de la agenda de valores de toda comunidad política. Y, por ello, está revestida virtualmente de un carácter consensual, moralmente vinculante para todos los*

miembros de la asociación política. Su carácter consensual le confiere, ipso facto, legitimidad política." [2]

Para otros autores, "*Seguridad es la cualidad de lo seguro. A su vez, por seguro entendemos: 1) no tener dudas, 2) la probabilidad de que algo ocurra o no falle y, por último, 3) estar a salvo. Desde esta última acepción la locución 'de seguridad' se aplica a un ramo de la Administración Pública cuyo fin es el de velar por la seguridad de los ciudadanos... La seguridad no es un fin en sí mismo, no es una necesidad final. Se trata de un requisito que surge por demanda de otro objetivo que se desea alcanzar. La seguridad se convierte en una premisa imprescindible para el desarrollo del objetivo final. Por lo tanto, pasa a ser una prioridad, puesto que hasta que no la logremos la meta que la requirió estará en expectativa. Es, pues, la garantía de construcción de otros fines. El requerimiento de seguridad nace de una hostilidad que dificulta un objetivo. La necesidad de eliminar estos peligros, riesgos y daños que el agente hostil provoca dan sentido a la seguridad. En definitiva, la seguridad es un instrumento que nos garantiza la libertad imprescindible y necesaria para acometer otras actividades. Por otro lado, desde la Revolución francesa quedó claro que en las sociedades modernas la seguridad es un bien individual que sólo se alcanza colectivamente*." [3]

Charles David, por su parte anota que "*...la seguridad puede ser comprendida como la ausencia de amenazas militares y no militares que pueden poner en cuestión los valores centrales que desea promover o preservar una persona o una comunidad, y que conllevan un riesgo de utilización de la fuerza*."[4] Pablo Cabrera nos plantea que la 'Defensa' es una gran parte de la 'Seguridad'... entendida como "*una situación en la cual los Estados perciben que se encuentran libres de amenaza militar, de presión política o de coerción económica para poder seguir libremente en su camino de desarrollo*". [5]

Otros como Barry Buzan consideran que la "*Seguridad es tomada como el estar libre de amenazas y como la capacidad de los Estados de mantener su identidad independiente, su integridad y funcionalidad contra fuerzas que sean vistas como hostiles.*" [6]

En un Grupo de Trabajo de Seguridad Regional que se conformó en FESCOL [7] se planteó

que "*al terminar la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos adoptó el concepto de seguridad nacional, incorporando dentro de éste la defensa militar y la seguridad interna, con el fin de hacerle frente a amenazas como las revoluciones, la inestabilidad y la capacidad destructora de los armamentos nucleares…*" y más adelante, refiriéndose a la tendencia creciente a la denominada securitización en la posguerra fría, señala que *"la inseguridad se refiere a la condición de ser asediado por la violencia o la amenaza de violencia, si ésta es significativa, organizada e intencional. Esa definición, sin embargo, excluiría importantes amenazas no violentas a la seguridad, como la degradación del medio ambiente o las condiciones económicas adversa*s."

Si bien la amenaza, es un concepto difícil de aprehender, lo podemos entender como "*indicio de probable mal, violencia o daño futuro; algo que da indicio de ocasionar mal o daño; advertencia. Algo o alguien que puede dañar a una particular persona o cosa; algo percibido por el gobierno como una posible amenaza para la seguridad nacional… En realidad, el aspecto fundamental es la percepción de la amenaza, dado que, como ha sido agudamente señalado, aún ninguna teoría relativa a la seguridad ha proporcionado una medida objetiva acerca de si determinada circunstancia es realmente una amenaza; ello, sin perjuicio de advertir que también se ha sostenido que resulta de fundamental importancia que exista objetivamente una amenaza para que pueda hablarse válidamente del ámbito de la seguridad y de la adopción de medidas derivadas de dicho ámbito*." [8] Por ello es de vital importancia precisar en cada caso quién define las amenazas en una sociedad determinada.

El término seguridad nacional ha sido referido históricamente a la seguridad del Estado – Nación, por ello en una primera aproximación al concepto se entiende que a través de la misma "*se procuran conjurar las amenazas que puedan pesar sobre los valores esenciales que hacen a la existencia e identidad del Estado: independencia, soberanía e integridad territorial de un Estado*." [9] En esa perspectiva se planteaba por autores como Amos A. Jordan, William J. Taylor Jr., y Lawrence Korb que *"…Seguridad Nacional, un término que ha pasado a ser ampliamente usado sólo después de la Segunda Guerra Mundial, significa muy diferentes cosas para diferente gente. Claramente, significa protección del pueblo y territorio de la nación contra asalto físico, y, en ese estrecho sentido, es aproximadamente equivalente*

al tradicionalmente usado término defensa. Seguridad nacional, sin embargo, tiene un significado más extenso que la protección contra daño físico; también implica protección, a través de una variedad de medios, de intereses vitales políticos y económicos, cuya pérdida amenaza valores fundamentales y la vitalidad del Estado." [10]

El término seguridad igualmente se puede entender "*como un concepto multisistémico que tiene tres componentes: prever, controlar y enfrentar, amenazas a individuos, grupos, estados o macrosistemas. Suelen usarse dos expresiones muy vinculadas en torno a las amenazas: riesgo y vulnerabilidad. El riesgo es igual a amenaza más vulnerabilidad, entendiéndose el riesgo como el grado de pérdida que puede causar un evento particular en un lugar y período determinado. El nivel de riesgo, lo definimos por dos factores; por el nivel de la amenaza y por el grado de vulnerabilidad. La vulnerabilidad se entendería como el grado de exposición de una sociedad a las amenazas y la capacidad de resistencia y respuesta de sus estructuras sociales, económicas y físicas*." [11]

Es necesario considerar que las nuevas amenazas y riesgos a la seguridad tienen de manera creciente un carácter transnacional y no necesariamente estatal, por ello "*la seguridad… ya no puede plantearse en términos exclusivamente nacionales, sino desde una óptica regional o internacional. Muchas de las violencias que apreciamos en el mundo contemporáneo, como el terrorismo, el narcotráfico, los enfrentamientos raciales y religiosos, las luchas entre bandas o mafias, o la misma contaminación, para poner unos ejemplos, no respetan fronteras ni identidades geográficas, por lo que han de ser combatidas a partir de la cooperación entre varios Estados o directamente desde organismos regionales o internacionales*." [12]

En un proyecto de Ley de Seguridad y Defensa, presentado en el año 2008 al Congreso, por el gobierno para su estudio, establecía en su Artículo 5º la siguiente definición de Seguridad: "*Es un bien público fundamental que propende por los valores democráticos, el bienestar y la convivencia del pueblo, el desarrollo de las potencialidades de la sociedad y la afirmación del Estado Social de Derecho. La Seguridad es integral y su responsabilidad es del Estado y, en desarrollo de los deberes constitucionales, excepcionalmente y de manera*

temporal lo es también de la sociedad."

Finalmente frente a este tema debemos reseñar el documento encargado a un grupo de personalidades por el Secretario General de la ONU de su momento, y presididos por el ex Primer Ministro de Tailandia, Anand Panyarachun, titulado "*Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*". Este Informe, pretende colocar una propuesta de seguridad basada en el multilateralismo y el respeto a la legalidad internacional, con lo cual se contrapone a la actitud más unilateral y de la controvertida 'guerra preventiva' de la administración George W.Bush.

Partían considerando que hay seis grupos de amenazas (tradicionales como nuevas amenazas) que deben preocupar al mundo en estos días y en los próximos decenios: 1) Guerras entre Estados; 2) Violencia dentro del Estado, con inclusión de guerras civiles, abusos en gran escala de los derechos humanos y genocidio; 3) Pobreza, enfermedades infecciosas y degradación del medio ambiente; 4) Armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas; 5) Terrorismo; y 6) Delincuencia transnacional organizada.

Frente a las mismas, considera que la acción de la ONU debe ser fundamentalmente preventiva antes que reactiva. Considera que *el desarrollo tiene que ser la primera línea de defensa para un sistema de seguridad colectiva que se tome la prevención en serio* y añade que *combatir la pobreza no sólo salvará millones de vidas sino que afianzará también la capacidad de los Estados para combatir el terrorismo, la delincuencia organizada y la proliferación*. Está priorizando la relación entre seguridad y desarrollo, el llamado 'poder blando', antes que la lógica exclusivamente guerrerista, el 'poder duro'.

Por supuesto que también incluye en el abanico de respuestas, la seguridad biológica; prevenir la guerra dentro de un Estado y entre Estados; prevenir la propagación y utilización de armas nucleares, biológicas y químicas; la propagación de la delincuencia transnacional organizada; y en relación con el terrorismo – con nuevos aspectos, que incluyen la aparición de una red terrorista mundial y las posibilidades de utilización de armas nucleares, biológicas o químicas- lo sitúa como *una amenaza para todos los Estados y para las Naciones Unidas en*

su conjunto. Considera críticamente que la ONU *no han hecho todo lo que pueden hacer y… se insta a que establezcan una estrategia de lucha contra el terrorismo que respete los derechos humanos y el Estado de derecho* -debe comprender medidas coercitivas cuando sean necesarias y crear nuevos instrumentos para ayudar a los Estados a conjurar esta amenaza en el plano interno-.

Como la prevención no siempre da frutos, hay que contemplar hacer frente a las amenazas por medios militares y señala que la Carta de las Naciones Unidas establece un claro marco para el uso de la fuerza. Los Estados tienen derecho a la legítima defensa -Artículo 51-. Igualmente considera que el único que tiene mandato para actuar a título preventivo es el Consejo de Seguridad y considera debe adoptar en el futuro una actitud más proactiva. Igualmente enfatiza en la responsabilidad de proteger a los civiles de la violencia en gran escala, responsabilidad que recae primordialmente sobre las autoridades nacionales o subsidiariamente en la comunidad internacional -mediante operaciones humanitarias, misiones de observación, la presión diplomática y el uso de la fuerza, de ser necesario, aunque únicamente como último recurso-.

El fin de la Guerra Fría, dio paso a un replanteamiento de la concepción y modelo de seguridad, tanto en el ámbito interno de cada uno de los Estados, como a escala subregional. El acento militar y belicista que caracterizaba la concepción de la seguridad, dio paso a la formulación de enfoques alternativos, que consideran aquellas amenazas no tradicionales, las cuales rebasan las respuestas de índole militar, y por su complejidad demandan nuevas formas de pensar la seguridad en las sociedades de inicios del siglo XXI.

La colega Lucía Dammert, nos ilustra bien esta transformación del entendimiento de la seguridad, cuando señala: *“El término de la Guerra Fría significó una serie de replanteamientos respecto de la configuración de poderes, lo cual necesariamente dejó atrás a la literatura que refería a la seguridad como aquella dedicada a las amenazas provenientes de fuera de los límites estatales y principalmente de naturaleza militar. Aparecen entonces visiones más elásticas donde la seguridad humana emerge como un marco de análisis que incluye ejes de análisis de la alimentación, la energía, los problemas internos, entre otros. Así*

se apunta a consolidar comunidades libres de amenazas que impidan su sobrevivencia, con condiciones favorables para su desarrollo, con el interés humano -más que estatal- como centro. El resguardo de fronteras y la defensa nacional dejan de ser el eje de las políticas de seguridad y se rechaza la idea de seguridad nacional entendida militarmente, porque da "una falsa imagen de realidad". Emerge entonces la seguridad pública (en algunos países conocida como ciudadana) donde el acento está puesto en la calidad de vida de las personas que trabajando en conjunto con las instituciones policiales pueden aportar en la prevención y control de la delincuencia."[13]

Sin embargo, los atentados terrorista del 11 de septiembre de 2001 en Washington y New York, no solo colocaron el tema de la amenaza terrorista internacional en las prioridades de las agendas globales –especialmente de la superpotencia del momento- y nacionales, sino que hubo una nueva tendencia a pensar la seguridad en lógica militarizada.

De la seguridad nacional a la seguridad ciudadana e integral

El concepto de seguridad ciudadana, que "*se difundió ampliamente en Latinoamérica a finales de la década de los 90, concurrentemente con una percepción cada vez más generalizada de que la región se encontraba asediada por el crimen y la inseguridad, y que esta nueva ola de violencia era diferente a las formas hegemónicas de violencia del pasado en el sentido que no representaba una amenaza contra los Estados o los gobiernos, sino que principalmente afectaba las vidas cotidianas de los ciudadanos*." [14]

Para otros autores, "*el término seguridad ciudadana enfatiza, como su nombre lo dice, el ciudadano, en relación al ejercicio de sus derechos, deberes y libertades. En efecto, se ha denominado a la seguridad ciudadana como "la condición de libertad que debe garantizar el Estado, en la cual los ciudadanos pueden ejercer sus derechos, libertades y deberes, sin sentirse víctimas de amenazas, para poder gozar de adecuadas condiciones de bienestar, tranquilidad y disfrute de la vida en sociedad" (Gómez, Gutiérrez & Isaza, 2005: 71).*

"Como vemos, el concepto de seguridad ciudadana abandona la matriz estatal en la que se

encontraba el tema de la seguridad, entendido además como seguridad del Estado (con un correlato represivo), para darle paso a la protección del individuo y a la dignidad de las personas, en lo que Ernesto Borda denomina como "la nueva doctrina de la seguridad democrática" (Borda, 1999: 39) (ésta no necesariamente equivale a la puesta en boga por el gobierno colombiano del Presidente Álvaro Uribe). Ésta doctrina encuentra origen en el escenario de conflicto de América Central."[15]

La *seguridad ciudadana* la podemos entender como aquella que coloca el énfasis en la convivencia ciudadana –sin desconocer la necesidad de prevenir, enfrentar y controlar aquellos actores que afectan a los ciudadanos en su vida, posesiones y su entorno de vida-, es una responsabilidad fundamental de la Policía, a diferencia de la *seguridad nacional*, que apunta a la defensa del Estado y sus instituciones cuya responsabilidad es de las Fuerzas Militares y de la *seguridad pública* que hace referencia a prevenir y enfrentar factores de criminalidad y que es responsabilidad de la Policía con apoyo de las Fuerzas Militares, si es necesario.

Es decir, se avanza de manera progresiva a considerar la seguridad ciudadana como un bien público (se busca tecnificar su abordaje, incluidos los indicadores con los cuales se pretende 'medir') y como un derecho fundamental.

Sin embargo, la paradoja es que progresivamente se legitima involucrar las Fuerzas Militares en las tareas propias de la seguridad ciudadana, ya sea porque la Policía se considera desbordada o porque se desconfía de la misma (tanto por fenómenos de corrupción o por abusos, especialmente en los cuerpos anti-motines), con el riesgo de lo que implica la neo-militarización de la seguridad ciudadana, involucrando cuerpos de tropas no necesariamente preparadas y entrenadas para esta tarea. Al respecto se plantea por especialistas que "*una de las razones para que algunos gobiernos de América Latina han decidido utilizar sus fuerzas armadas en labores de seguridad pública es la percepción de ineficiencia y corrupción de las policías y del sistema de justicia y la percepción de que la magnitud de las amenazas es tal como no hay otra estrategia más eficiente.*"[16] Pero igualmente vale la pena mencionar que en la última Estrategia de Seguridad Nacional de España de 2017, se

incluye el crimen organizado como una de las amenazas relevantes.

Múltiples casos en la región evidencian lo anterior, siendo los más relevantes el colombiano, pero igualmente el brasilero y el mexicano, acentuado con la creación en el actual gobierno de ese país de la Guardia Nacional.

Igualmente vale la pena señalar el creciente cuestionamiento a cuerpos especializados de las Policías, especialmente los cuerpos antidisturbios, por sus atropellos a los ciudadanos y el abuso y violación de derechos en su represión a modalidades de protesta social.

Por supuesto, debemos mencionar la tendencia más contemporánea a plantear el tema de la seguridad como uno de Seguridad Integral, entendiéndola "*como una lógica de acción proactiva y defensiva, que trasciende ampliamente la clásica dimensión de la Seguridad Nacional, destacando la necesidad de incidir –para garantizar dicha Seguridad- sobre los sistemas energéticos, sanitarios, alimentarios, medioambientales, de infraestructuras, tecnológicos, militares y de la Seguridad Interior, debiendo ser promovida coordinadamente desde los instrumentos de gestión pública en el ámbito político-institucional, técnico, diplomático y de inteligencia para el desarrollo de estrategias preventivas, así como de respuestas ejecutivas de variado alcance, con el objetivo último de garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de las personas y la seguridad de los consumidores, amparar el respeto de los Derechos Humanos y proteger el ejercicio de los derechos democráticos. (Fundación Alternativas, 2009: 8)"[17]*

Hecha la revisión analítico-conceptual anterior podemos decir que la seguridad es inherente a la existencia humana, porque implica ser capaz de responder a las situaciones que pongan en peligro la vida y la integridad en el presente y el futuro. Parte de la historia de la humanidad está orientada a dar respuesta a la seguridad, de manera individual o colectiva, incluida la propia organización social y política expresada en los Estados-Nación. Pero, la reflexión sobre el tema de la seguridad tendió a concentrarse de manera exclusiva en la seguridad de los Estados, bajo la denominación de seguridad nacional, olvidando que tan importante como lo anterior y si se quiere el aspecto central de la seguridad son las personas

que fueron y son la base de dichos Estados.[18]

Ahora bien, toda sociedad requiere un orden para que la convivencia entre sus miembros pueda desarrollarse. Pero en una democracia ese orden es democrático y necesita también de unos niveles de seguridad. Pero, la seguridad está en relación con las amenazas que pongan en riesgo la vida en sociedad y esto es directamente proporcional a la vulnerabilidad que la misma tenga. Pretender niveles de seguridad total, es decir, de riesgo cero no es realista. Es decir, la búsqueda de seguridad se puede convertir en una utopía, en una obsesión, sino se concibe la seguridad como parte de un proceso social. [19]

El problema son dos grandes desviaciones al respecto, que a su vez reflejan dos concepciones políticas, filosóficas y de organización de la sociedad. De una parte, se desvió el tema de la seguridad a pensarla sólo en función del Estado y en esa medida, bajo las influencias de la llamada 'seguridad nacional', propia de la guerra fría, se consideró que el enemigo fundamental de los Estados del mundo occidental era el comunismo y bajo esta denominación se incluyó todo lo que oliera o se asemejara a protesta social, critica al comportamiento del Estado y por supuesto terminó considerándose a los propios miembros de la sociedad como 'amenazas' para el Estado-nación, bajo la expresión de 'enemigo interno'. Esto derivó en América Latina en la oleada de dictaduras militares en los años 60s y 70s y la vigencia de 'estatutos de seguridad nacional' como eje central de la política represiva de los Estados.

En segundo lugar, se desvió a considerar el tema de la seguridad en términos exclusivamente militares y entonces se consideró que la respuesta a los problemas de inseguridad era exclusivamente fortalecer el tamaño de las Fuerzas Armadas y organismos de seguridad del Estado y aumentar el gasto militar en detrimento del gasto social o de inversión.

Y estas dos desviaciones continúan teniendo vigencia en el mundo de hoy, a pesar de que terminó la 'guerra fría' y supuestamente el enemigo comunista desapareció.

Ahora bien, la seguridad y la defensa (como mecanismos a través de los cuales se da respuesta a las amenazas o riesgos de seguridad, incluida la posibilidad del uso de la fuerza), pretenden prevenir, neutralizar o eventualmente enfrentar dichas amenazas y riesgos. Allí encontramos un punto de confluencia con la búsqueda de la paz (entendiendo como tal pero no de manera exclusiva) la utilización de mecanismos políticos y de negociación para tratar de neutralizar una amenaza al Estado y la sociedad (un grupo guerrillero, por ejemplo), buscando su transformación en un actor político. Es decir convertir a un actor extra-sistema en uno dentro del sistema.

Frente a la participación de la sociedad civil en temas de seguridad y defensa hay una fuerte tradición de sectores de izquierda a considerar la seguridad como un tema propio de la derecha política.

Tradicionalmente hay palabras y campos de la acción humana que tienen una connotación ideológica preconcebida. Siempre se asignó, equivocadamente, a la derecha la eficiencia, la eficacia, así como se asignaba a la izquierda la organización, la participación, las transformaciones. Por esa distorsión la seguridad se consideró como un problema de la derecha y peor aún, de propuestas autoritarias. Esta es una de las razones, probablemente, por las cuales no existe una reflexión sistemática y generalizada acerca del tema y se ha dejado el mismo en manos de aquellos que la entienden solamente en la dimensión restrictiva de las libertades y derechos.

Es necesario abordar con franqueza el tema de la seguridad. Un punto de partida es la dualidad aparente en que opera la acción del Estado sobre la sociedad: la mezcla de coerción y consenso, que a su vez deriva en el cumplimiento de las funciones de garantizar el orden y la libertad. El Estado moderno debe tener el monopolio de la coerción en cabeza de sus instituciones militares y de justicia; éste fue el mecanismo creado por la modernidad para que la violencia de todos contra todos no regulara las relaciones entre los miembros de la sociedad; pero ese monopolio necesita legitimidad, es decir, aceptación social, lo que significa niveles importantes de consenso. Un Estado en estas condiciones puede garantizar un orden social, esto es seguridad y así los miembros de la sociedad pueden disfrutar de la

libertad y hacer uso pleno de sus derechos. Pero la seguridad significa también aclimatar patrones culturales de convivencia ciudadana, como el respeto a la diferencia, solidaridad y un ambiente de inclusión social, lo que en las democracias modernas se conoce como seguridad en democracia; la seguridad es resultado de comportamientos individuales y colectivos y no un producto de consumo que los expertos nos ofrecen.

Las políticas de seguridad deben orientarse contra todos los factores de inseguridad de la sociedad, los que amenazan al Estado en sí, como los que afectan de manera directa al ciudadano: guerrillas, paramilitares, delincuencia organizada y común y otros violadores de derechos humanos; incluso el Estado acude a mecanismo de excepción, como los establecidos en las Constituciones para estos casos, pero lo excepcional debe ser temporal. Estas políticas deben apuntar a prevenir y neutralizar de manera cuidadosa estos factores de riesgo y amenaza; no pueden ser indiscriminadas o simplemente reactivas y sin olvidar en ningún momento que la democracia se fundamenta en el respeto de los Derechos Humanos y por lo tanto las estrategias de seguridad deben estar basadas en el marco constitucional y el Estado de Derecho. Igualmente, no se puede olvidar que en sociedades como la nuestra, pobreza, desempleo, marginación, se convierten en ‘amenazas’ para el orden democrático al estimular, en algunas circunstancias, modalidades de violencia social.

Es necesario, por lo tanto, superar esa falsa disyuntiva de sí la seguridad es un tema de la derecha o de la izquierda y entender que, democráticamente concebida, la seguridad es una necesidad para todos los miembros de la sociedad.

Por todo lo anterior es importante, desde los sectores democráticos, entender que la seguridad como tal no es el problema, sino la manera como se entienda ésta y que no se puede dejar el tema de la seguridad en manos exclusivas de los sectores más autoritarios de la sociedad, lo que clásicamente se ha considerado la ‘derecha’ política. Las opciones políticas democráticas deben proponerle a sus sociedades alternativas acerca de cómo van a manejar el tema de la seguridad, tanto la ciudadana, como la pública y la nacional. Es decir, no hay una manera única de entender la seguridad, sino que la misma puede tener modalidades diferentes.

De hecho el principal desafío con que cuentan los proyectos políticos de izquierda es poder formular una política de seguridad y defensa no autoritarias y que al tiempo que le ofrezca garantías de seguridad a la sociedad lo hagan en el marco de lo reglado por la Constitución Política y las leyes.

La seguridad y la defensa en una democracia y la participación de la sociedad

En el mundo contemporáneo y en el marco del Estado Social de Derecho, la seguridad y la defensa nacionales deben estar íntimamente relacionados con la idea de seguridad en democracia, entendida como "*la condición en la que diversos grupos, comunidades, organizaciones sociales consideran que hay un ambiente idóneo para la convivencia ciudadana sin que exista peligro del poder de intimidación y amenaza de daño grave por parte de grupos criminales ni de ataque por grupos armados, en el que prima el respeto de los derechos económicos, políticos y sociales como lo pregonado en un Estado Social de Derecho y en el que no se presentan inseguridades políticas, sociales o económicas suficientemente riesgosas para la estabilidad sistémica, de tal manera que sientan que pueden actuar libremente en búsqueda de su propio desarrollo humano y de su progreso colectivo como una sociedad moderna y democrática*." [20]

Esto, requiere una Fuerza Pública (Fuerzas Militares y Policía) que disponga de la capacidad militar disuasiva y preventiva suficientemente creíble y que sirva de garante para el conjunto de la sociedad. Pero la seguridad y la defensa, en una sociedad democrática deben basarse en una nueva relación entre sociedad y Fuerza Pública, marcada por la cooperación, el respeto mutuo, la estricta sujeción a las normas constitucionales y legales.

Por ello es importante propiciar la más amplia discusión con miras a asumir una concepción de seguridad y defensa democráticas, construidas con participación social y política amplias, que nos prepare para una democracia más incluyente y legítima y sobre todo para no caer en la miopía que no nos deje ver más allá del corto plazo, y olvidar que la vulnerabilidad contemporánea no se asocia solamente a aspectos militares.

Sin duda el interés nacional, es la guía para la política de seguridad y defensa, pero en una sociedad democrática la definición y delimitación de éste debe ser producto de un proceso democrático y no solamente de 'especialistas militares', aunque la contribución de estos últimos es importante. Es en la definición del interés nacional y en la precisión de la Agenda de Seguridad Democrática que de allí se deriva (amenazas, riesgos y vulnerabilidades y cómo la política de seguridad y defensa los va a abordar) en que se debe materializar el proceso de participación social, tanto civil como militar.

La prioridad en las sociedades modernas debe apuntar a lograr una resolución pacífica de los conflictos, en sus diversas dimensiones: ciudadana, pública, nacional e internacional. La seguridad ciudadana y la seguridad pública están íntimamente relacionadas con lograr que el trámite de conflictos en la vida cotidiana estén mediados por prácticas no violentas, ya sea por mecanismos judiciales o extrajudiciales, pero legitimados socialmente.

Si como se acepta por la mayoría, el conflicto interno armado de larga duración que vivimos en Colombia, es una amenaza para la seguridad colectiva, se deben hacer todos los esfuerzos para su solución. Pero la gran equivocación es suponer que el problema se resuelve sólo por la vía militar o con medidas represivas como los 'estatutos antiterroristas' o medidas excepcionales. Todo Estado puede contar con elementos excepcionales para responder a situaciones de ese carácter, pero éstas no pueden violar la Constitución, la Ley ni los tratados internacionales que refieren al respeto de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

Es verdad que un Estado tiene el derecho y el deber a fortalecer su capacidad militar, como un factor de disuasión tanto en lo interno como frente a hipotéticas amenazas externas, pero lo que es profundamente erróneo es creer que se puede renunciar a la dimensión política de la búsqueda de seguridad que es la negociación o la diplomacia (si se trata de problemas de seguridad externos). Por ello la búsqueda de la seguridad, en un caso como el colombiano, justamente colocó, durante las últimas décadas, en el primer lugar la solución política negociada del conflicto interno armado, porque una respuesta efectiva a un problema de seguridad es la respuesta política, que en el ámbito internacional es la diplomacia y en lo

interno la solución negociada de los conflictos.

La consolidación de una sociedad segura, apunta a resolver los problemas del desarrollo, como la pobreza, el desempleo, la marginalidad, que se pueden convertir en caldo de cultivo para distintas formas de violencia y de esta manera generar inseguridad. Por ello la mejor manera de consolidar la seguridad en una sociedad es combinar adecuadamente, un Estado fortalecido en el marco del respeto absoluto a la Constitución y la ley, un estímulo permanente a la solución negociada de los conflictos y políticas que apunten a resolver los problemas del desarrollo de la sociedad. Y no caer en la tentación fácil, equivocada y con tintes autoritarios de los 'estatutos antiterroristas' y las medidas de corte represivo como prioridad.

En las democracias contemporáneas, incluidas las de la región, viene consolidándose un procedimiento democrático que involucre la sociedad civil y los diversos sectores políticos en la definición de las amenazas y riesgos así como en la adopción de las respuestas en términos de estrategias de política. Esto ha llevado a la reciente tendencia de formular los denominados *'libros blancos'* de la seguridad y la defensa que recogen estos ejercicios participativos.

Sociedad civil y seguridad y defensa.

El tema de la sociedad civil en aspectos de seguridad es relativamente nuevo en casi todas las sociedades. Cristina Eguizábal [21] nos señala algunos casos relevantes de participación de la sociedad civil a nivel internacional en temas de seguridad, pero igualmente destacando que es un hecho reciente: "*La firma del tratado prohibiendo el uso de minas antipersona también conocido como Convención de Ottawa en 1997 fue visto, con razón, como un triunfo del movimiento liderado por Jodi Williams, percepción que fue confirmada por el Comité del Premio Nobel de Paz al otorgarle a ella la preciada distinción… El otro tratado internacional que ha tenido el apoyo de la sociedad civil, muy particularmente de las organizaciones de derechos humanos, ha sido el Tratado de Roma que, con el TPI, hace realidad el anhelo las organizaciones de derechos humanos de tener una jurisdicción universal para los delitos de*

lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra… La sociedad civil también ha estado muy involucrada en el combate en contra de la proliferación de armas pequeñas…Más allá del impacto mediático que haya podido tener la sociedad civil, de sus triunfos y limitaciones en tanto que grupo de presión transnacional, en el campo de la seguridad la trayectoria de sus organizaciones puede enmarcarse en tres niveles de protagonismo: el plano conceptual, el de gobernanza interna y los procesos de consolidación democrática."

En el caso colombiano podríamos anotar que han venido surgiendo en las últimas décadas centros de pensamiento sobre seguridad y defensa, no sólo en el ámbito universitario, sino también otros como la Fundación Ideas para la Paz, ente creado por los empresarios por la paz y que del tema de paz evoluciona al de seguridad y defensa, algo similar a lo que ha venido sucediendo con la organización creada por desmovilizados de la Corriente de Renovación Socialista, la Corporación Nuevo Arco Iris y la Fundación Paz y Reconciliación, y el caso de la Fundación Friedrich Ebert de Colombia (más conocida como FESCOL) que ha venido animando, dentro de una diversidad de temas de los cuales se ocupa, grupos de reflexión y producción académica sobre seguridad y defensa.

En el mundo universitario no sólo se han incrementado las investigaciones, los cursos, seminarios y programas académicos que se ocupan de estas temáticas, sino que se han venido creando grupos de investigación y estudio sobre el tema, como el Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa de la Universidad Nacional y grupos similares en las Universidades de los Andes, Militar, Javeriana, el Rosario, Externado de Colombia, EAFIT, Universidad del Norte, para solo mencionar algunos de mayor relevancia. Esto ha contribuido de manera importante a la producción de bibliografía especializada en el tema, pero igualmente a nutrir de análisis a medios de comunicación masiva y en general a estimular el debate público y democrático sobre el tema, aunque siga siendo limitado su alcance.

A nivel de América Latina se han venido conformando redes de académicos, funcionarios, exmilitares, políticos, para estimular el debate frente a estos temas siendo la de mayor relevancia la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL) que ha venido publicando anualmente el "*Atlas de la Defensa en América Latina*" y actuando como un

grupo civil de ‘democracia ciudadana’[22] haciendo presencia y contribuciones analíticas en eventos de la OEA, en las conferencias de Ministros de Defensa. Igualmente podríamos señalar el Programa de Seguridad de América Latina que ha venido animando la Fundación Friedrich Ebert y el Grupo de Trabajo ‘Seguridad en Democracia’ de CLACSO. En todas estas redes latinoamericanas han venido participando activamente miembros de la sociedad civil colombiana.

Lo anterior permite decir que cada vez es más clara la existencia de una ‘masa crítica’ para formular políticas públicas de seguridad, defensa, o para hacer una interlocución con los funcionarios estatales encargados de estos campos.

Adicionalmente hay que mencionar un conjunto de mecanismo y experiencias de participación de la sociedad colombiana en relación con el tema de seguridad, unos ligados a tradiciones históricas muy arraigadas, como son las ‘guardias indígenas’ que cumplen funciones de seguridad en sus respectivas comunidades, otras promovidas por el Estado para cooperar con las autoridades, como han sido los Frentes de Seguridad ciudadana estimulados en grandes ciudades por la Policía en coordinación con las administraciones locales –en Bogotá con mucha fuerza por las alcaldías de Antanas Mockus y Enrique Peñaloza-; en algunas comunidades urbanas y rurales se han dado experiencias en que se organizan de manera más autónoma este tipo de grupos de vigilancia ciudadana y en algunos casos incluso se convierten en virtuales proveedores de seguridad pública –no confundir estas experiencias, sin embargo, con la masiva expansión que ha tenido las empresas de vigilancia y seguridad privadas, dentro de un proceso creciente de privatización de la función pública de seguridad-; en otros campos, más ligados a la lucha contra la guerrilla, con mucha mayor controversia social en la medida en que se considera que esto viola el principio de distinción entre combatientes y no combatientes, como lo fueron las denominadas ‘redes de cooperantes’ o ‘redes de informantes’.

La experiencia de la Defensa Civil, a pesar del sesgo militarizado que ha tenido, no hay duda que es un espacio de participación ciudadana frente a amenazas a la seguridad, especialmente a amenazas no militares como lo son los desastres naturales o catástrofes.

También debemos mencionar la experiencia desarrollada en Bogotá, durante anteriores administraciones de la ciudad, de elaborar un libro blanco de la seguridad ciudadana, que si bien es un ejercicio experimental, marca derroteros por donde se puede avanzar en participación ciudadana frente a la seguridad.

Relaciones civiles-militares

En una democracia las relaciones civiles-militares se expresan por lo menos en tres dimensiones: a) la relación entre las autoridades democráticamente electas y la instituciones militares y policiales –que debe estar caracterizada por la subordinación de éstas a la autoridad civil; b) la relación entre las fuerzas políticas legalmente existentes y la Fuerza Pública –que debe estar marcada por un trato respetuoso con la diversidad de expresiones políticas existentes en la sociedad- y; c) las relaciones entre la sociedad y la Fuerza Pública –que son las que definen los niveles de legitimidad o aceptación social de que dispone la Fuerza Pública, o también de rechazo.

Y por supuesto esta relación se expresa de manera diversa en los distintos espacios, en lo rural y en lo urbano, en las zonas donde hubo mayor presencia del conflicto armado y en aquellas donde éste fue casi imperceptible.

En Colombia históricamente se dio un abandono, una despreocupación de los civiles, comenzando por las elites políticas, pero en general por toda la sociedad, en relación con el tema de seguridad y defensa, asimilado tradicionalmente a la expresión ‘orden público’, dejándolo en manos exclusivas de las Fuerzas Militares. Se trata, sin duda, de una renuncia del poder civil y de la sociedad colombiana en su conjunto a ocuparse de un problema muy importante y que cada vez es de mayor centralidad en las sociedades contemporáneas. Los temas de seguridad y defensa, deben estudiarse y conocerse a profundidad, para que cada vez existan más civiles con conocimiento para asesorar la formulación de políticas públicas o conducir políticamente las Fuerzas Armadas, cuando sean funcionarios de un gobierno democráticamente electo.

Con el inicio del Frente Nacional (1958-1974) quedó definido un modelo de relaciones entre los gobernantes civiles y las Fuerzas Militares basado en que los militares no se mezclarían en los asuntos de los partidos políticos y del gobierno y los civiles no lo harían en los asuntos de 'orden público', es decir en seguridad y defensa. Es lo que se conoce como la Doctrina Lleras Camargo de relaciones civiles-militares y que se puede resumir en estos apartes de la intervención del presidente electo, en ese momento: en el discurso del Teatro Patria del electo presidente Alberto Lleras Camargo, el 9 de Mayo de 1958 cuyas ideas centrales podemos resumir así:

"*La política es el arte de la controversia, por excelencia. La milicia el de la disciplina. Cuando las Fuerzas Armadas entran a la política lo primero que se quebranta es su unidad, porque se abre la controversia en sus filas. El mantenerlas apartadas de la deliberación pública no es un capricho de la Constitución, sino una necesidad de sus funciones... Por eso las Fuerzas Armadas no deben deliberar, no deben ser deliberantes en política. Porque han sido creadas por toda la Nación, porque la Nación entera, sin excepciones de grupo, ni de partido, ni de color, ni de creencias religiosas, sino el pueblo como masa global, les ha dado las armas, les ha dado el poder físico con el encargo de defender sus intereses comunes... Yo no quiero que las Fuerzas Armadas decidan cómo se debe gobernar a la Nación, en vez de que lo decida el pueblo; pero no quiero, en manera alguna, que los políticos decidan cómo se deben manejar las Fuerzas Armadas en sus función, su disciplina, en sus reglamentos, en su personal*..." [23] Es decir, el inicio del Frente Nacional permitió acordar un modelo de relaciones entre el gobernante civil y las Fuerzas Militares que se basaba en la idea que los militares no se involucrarían en los asuntos de los partidos políticos y del gobierno y los civiles tampoco lo harían en los asuntos de 'orden público', es decir en seguridad y defensa.

Aquí se diseñó un estilo de relaciones civiles-militares, que fue útil en su momento, con las siguientes dos características: una, la clara subordinación formal de las Fuerzas Armadas al poder civil democráticamente electo, acompañado de la necesaria profesionalización de la institución militar que en el caso colombiano venía avanzando desde comienzos del siglo XX, y dos, la despartidización de la institución militar para que ella no se viera involucrada en la controversia política partidista. Sin embargo este diseño terminó siendo inconveniente por

cuanto dejó en cabeza de las Fuerza Armadas un tema que compete al conjunto del Estado, la seguridad y la defensa, materializando un alto nivel de autonomía real en este campo.

Cambios con la Constitución de 1991

La Constitución de 1991, plantea lo siguiente en lo relacionado con la Fuerza Pública:

– Incluye fuero militar a la Policía por acciones del servicio, a pesar que se señala que la Policía Nacional es un "cuerpo armado permanente de naturaleza civil"

– Se le señala a las Fuerzas Armadas como competentes para la seguridad externa y el orden público.

– El Presidente es el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, y se le adiciona la subordinación a él de los niveles regional y local.

– Se le da función al poder legislativo para fijar el régimen salarial y prestacional de los miembros de la Fuerza Pública.

– Sigue existiendo confusión entre las funciones de las Fuerzas Militares y las Policía

– Se excluyó la posibilidad del derecho de asociación sindical

– Se estableció la promoción y formación de los miembros de la Fuerzas Militares y de Policía para un Estado democrático.

– La Fiscalía General tiene competencia para juzgar a altos mandos militares por delitos comunes.

– Se mantiene el control fiscal de la Contraloría General de la República y el control de la Procuraduría General de la Nación, y el Consejo de Estado por acciones indebidas de los miembros de las Fuerzas Armadas.

Sin embargo, de la Carta del 91 se derivan unos criterios del control constitucional en lo relacionado con la Seguridad y Defensa [24]

La Corte Constitucional afirma de manera reiterada que es indispensable garantizar las condiciones necesarias para que la Fuerza Pública pueda cumplir efectivamente con la misión que le fue asignada por la Carta Política, esto es, la de proteger a la población, para lo cual es necesario que cuente con los instrumentos jurídicos y materiales indispensables para reprimir, con la fuerza y la contundencia apropiada, las acciones violentas de quienes pretenden socavar el orden constitucional. Por tanto, corresponde al Presidente de la República jugar un papel central en este sentido, pues una de sus funciones principales es la de conservar el orden público en todo el territorio nacional, así como reestablecerlo donde fuera turbado; así mismo, el presidente detenta la calidad constitucional de Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, en virtud de la cual corresponde dirigir la fuerza pública, así como conducir las operaciones de guerra. Teniendo en cuenta que la Constitución no sólo permite sino que exige que la autoridad legítima se imponga en todo el territorio nacional, pero prohíbe que tal autoridad se salga de los marcos en que se funda su legitimidad y se convierta en ejercicio arbitrario o abusivo del poder. Por tanto, en fin de mantener la legitimidad democrática, para preservar el equilibrio, la Corte tiene en cuenta cuatro límites básicos en materia de seguridad y defensa:

El primero es la prohibición de afectar de forma desproporcionada los derechos fundamentales de las personas (Art. 1 y 214 de la Constitución). Ello debido a que el respeto por la dignidad humana y el deber estatal de proteger a las personas hacen que la preservación de los derechos fundamentales sea parte esencial del interés general, así como la preservación del orden público y el mantenimiento de condiciones de seguridad son un presupuesto del goce efectivo de tales derechos.

El segundo, que obra como límite a las políticas y planes de seguridad y defensa es, el principio de distinción, consagrado por el derecho internacional humanitario e incorporado al orden interno en virtud de los artículos 93 y 214 de la Carta Política. Este principio obliga a distinguir entre quienes tienen la calidad de combatientes y quienes no la tienen, y ordena

que los no combatientes no sean objetivo de acciones bélicas. Si bien las estrategias y políticas de seguridad y defensa pueden exigir la colaboración de los particulares, a través de mecanismos de cooperación con la administración de justicia o con la fuerza pública, tales deberes no pueden ubicar a las personas en una posición tal que las obligue a alinearse con una de las partes en el conflicto y exponerse indebidamente, en consecuencia, a los ataques de la otra parte en la confrontación.

El tercero, es el de la separación de poderes, y su consecuencia necesaria en un Estado democrático de derecho, a saber, la necesidad de respetar la independencia de las ramas y el sistema de frenos y contrapesos en virtud del cual la actividad de las distintas ramas y órganos del poder público esté recíprocamente limitada y se encuentre sometida a los diversos controles previstos por la Constitución y la ley. En esa medida, la Corte ha admitido que corresponde al Presidente de la República una responsabilidad central dentro de las función de conservar el orden público, y que los diversos órganos del Estado deben colaborar armónicamente para la realización de este fin, pero que las políticas y programas de seguridad y defensa no pueden llegas hasta el extremo de sujetar a todos los organismos del Estado a la voluntad del gobierno, puesto que ello vulnera el principio de separación de poderes. Este principio también esta relacionado con el carácter profesional de la Fuerza Pública y la naturaleza exclusiva de la función a ella asignada, que no puede ser delegada en otros órganos del Estado, ni en los particulares.

Por último, está el límite de la subordinación del poder militar al poder civil. Es indispensable que el uso de las armas sea monopolizado por el Estado, y que tal monopolio sea asignado a un cuerpo profesional público que asegure la convivencia pacífica mediante el ejercicio legítimo de la coacción. Pero la Constitución también ordena que la Fuerza Pública se encuentre sometida a la dirección del poder civil, para asegurar que el Presidente de la República, elegido por el pueblo, adopte las decisiones de alto contenido político y estratégico en materia de orden público.”

Posterior a la Constitución de 1991 y con el nombramiento del primer Ministro de Defensa civil, comienza el proceso de cambio del esquema de relaciones entre gobernantes civiles y

militares. Se considera que los gobernantes civiles asuman la responsabilidad política de la definición y conducción de las políticas de seguridad y defensa. Esto implica que los civiles en dichos cargos conozcan de los temas pertinentes para que tengan reconocimiento y legitimidad de los militares.

Y a decir verdad, en los distintos gobiernos se ha fallado en lograr una coordinación real entre civiles y militares para el desarrollo de una política articulada; esto es mucho más que unas reuniones formales y periódicas entre funcionarios civiles y militares.

Un liderazgo civil eficiente y legítimo de las Fuerzas Armadas requiere mínimamente de: unas capacidades administrativas; un conocimiento de la problemática de amenazas y riesgos existentes y de las respuestas posibles a los mismos, mucho más en un caso como el nuestro en el cual el tema de la seguridad es de gran prioridad, y una confianza que se construye en una adecuada relación entre civiles y militares. No es suficiente tener la legalidad, es necesario adicionalmente, que se gane un nivel de confianza y credibilidad para que haya un trabajo armónico; en esa medida la subordinación militar al poder civil será real y el trabajo complementario. En esto puede incidir negativamente el desconocimiento por los civiles de las culturas organizacionales que regulan las relaciones al interior de las Fuerzas Armadas, o lo que otros denominan los protocoles institucionales.

Un punto de partida importante pudo ser la definición conjunta, entre civiles y militares, de la Estrategia de Seguridad que precise claramente las amenazas y riesgos prioritarios, los objetivos y los instrumentos para lograrlos. Igualmente que defina responsabilidades entre civiles y militares en la gestión y el cumplimiento de la misma, asumiendo una co-responsabilidad, que es muy importante por lo menos por dos razones: porque se trata de construir un escenario de adecuadas y fluidas relaciones y en segundo lugar, porque con frecuencia hay la tendencia a suponer que las responsabilidades en el parcial cumplimiento de los objetivos recaen exclusivamente en los militares. Si los civiles son los conductores políticos de la estrategia de seguridad y defensa, son también co-responsables de los éxitos y de sus eventuales fracasos.

Golpes militares para modificar el escenario estratégico del conflicto armado: ¿A qué costos?[25]

La estrategia comenzada a desarrollar por el Estado colombiano desde 1998 modificó sustancialmente la dinámica del conflicto interno armado. La dinámica del conflicto armado cambió claramente a favor del Estado y sus Fuerzas Armadas, que mostraron mayor eficacia en golpear a las organizaciones armadas ilegales. La reforma militar de los gobiernos Pastrana-Uribe potenció a las Fuerzas Armadas y de Policía que conllevó la utilización cada vez mayor y mejor de elementos de inteligencia –técnica y humana-, movilidad y capacidad de combate de las tropas, el uso cada vez más eficaz de la aviación y un apoyo de la sociedad en aumento y esto evidentemente cambió la dinámica de la confrontación armada a tal punto que al final de la segunda década del presente Siglo era impensable una posibilidad de triunfo de las fuerzas alzadas en armas contra el Estado. Los golpes recibidos por los grupos guerrilleros –especialmente las FARC- en los últimos tiempos lo evidencian.

Las guerrillas trataron de acomodarse a la nueva dinámica del conflicto con nuevas formas de operación militar –eludir el combate, actuar en pequeños grupos, acudir a francotiradores para producir bajas, igualmente al sabotaje y de manera creciente a los campos minados-, pero que en todo caso lo único que garantizan es una estrategia de resistencia, pero ninguna posibilidad de triunfo militar, ni en el corto ni en el mediano plazo. Es claro que para ese momento ya no era fácil para ellos hacer operaciones militares de gran envergadura, en la medida en que la nueva estrategia de las Fuerzas Armadas había mostrado ser eficaz para responder a estos intentos. Esto no significaba que las fuerzas guerrilleras estuvieran cerca de su derrota estratégica, mantenían un cierto nivel de operatividad, acusando por supuesto, los golpes que había venido dándole el Estado.

Es evidente que los objetivos de la Política de Seguridad Democrática en lo relacionado con mantener la presión militar sobre las guerrillas –especialmente las FARC- y al mismo tiempo estimular el aislamiento político de las mismas, fue teniendo resultados positivos para el Estado, sin que ello signifique que estuviéramos *ad portas* de una solución militar del mismo.

Colombia se encontraba hacia el inicio del Gobierno de Juan Manuel Santos entre el intento de forzar una solución política a la confrontación interna exclusivamente en los términos del Estado a través del uso de la capacidad militar del Estado, o la búsqueda desde un Estado militar y políticamente fortalecido de una solución política negociada que tenga viabilidad para todos los colombianos. Este último fue el camino finalmente decidido por los dos campos.

Fallas graves en el campo de Derechos Humanos

No hay duda que existieron fallas graves en el campo del respeto a los derechos humanos en la ejecución de la política de Seguridad Democrática, y sin duda los más relevantes –por supuesto no son los únicos-, son los llamados 'falsos positivos' –eufemismo para encubrir asesinatos de civiles inocentes presentados como supuestos 'miembros de grupos subversivos dados de baja en combate'-, que le colocan grandes interrogantes a la Fuerza Pública; igualmente hay que mencionar la continuación de los altos niveles de desplazamiento interno. Esto originó la salida de un importante grupo de miembros del Ejército y la posterior renuncia del Comandante de esta fuerza; esto ha puesto un gran interrogante acerca de una institución estatal, que justamente se encontraba en la cúspide de su aceptación, debido a los éxitos militares que había venido reportando en esos momentos.

El general® Carlos Alberto Ospina, anterior comandante de las Fuerzas Militares, nos recordaba que "*la legitimidad dentro del máximo aspecto de la estrategia es un centro de gravedad en el ámbito nacional, y precisamente la defensa o el ataque a la legitimidad como centro de gravedad al máximo nivel de la estrategia constituye uno de los aspectos más importantes y de ahí que en oportunidades lo que se busca es deslegitimar para atacar este centro de gravedad que es el máximo nivel de la estrategia*." Por ello resulta inexplicable –y sin duda criminal- que con el actuar de algunas unidades militares, justamente se creen todas las condiciones para que se cuestione la legitimidad de la Fuerza Pública y de la política de seguridad democrática y en esa medida pierdan en el campo de la disputa por la legitimidad, lo que parecían estar ganando con resultados en operaciones militares. Por ello

son explicables las palabras del actual comandante del Ejército cuando dijo: "*Quiero dejar claro en todos los integrantes del Ejército que operar fuera de la ley es actuar exactamente igual a como lo hacen las Farc, el Eln o cualquier otra banda de criminales. Nuestra legitimidad radica en obrar siempre dentro de la Constitución*."

Lo paradójico es que la mayoría de los resultados exitosos han sido producto de una eficaz actividad de inteligencia –técnica y humana- y de operaciones derivadas de las mismas -bombardeos aéreos, infiltraciones, golpes de mano-.

El interrogante es porqué se sucedieron esta serie de hechos, sin lugar a dudas criminales, en la institución militar. Y la respuesta probablemente se encuentra en varios aspectos de los cuales queremos resaltar tres:

(1), los rezagos de la doctrina de seguridad nacional, propia de la guerra fría, que consideraba que existía un enemigo fundamental de carácter global, el comunismo, y que al interior del país existían los 'enemigos internos' -quintacolumnas del enemigo externo- y que para luchar contra ese enemigo único, casi todo se valía; esta tesis del 'enemigo interno' causó gran daño al situar en esa categoría a todas las expresiones de descontento social, al lado de los grupos alzados en armas contra el Estado. Es probable que un gran rezago de esa tesis se mantenga hoy día, cambiando las denominaciones seguramente, ahora se trata del nuevo enemigo global con expresiones en lo interno, el terrorismo o el narcoterrorismo –rezago esto de la llamada doctrina Bush-;

(2), la presión sobre la Fuerza Pública por resultados en términos de bajas y sin duda el pretender estimular este tipo de conductas con resoluciones internas del Mindefensa que creaban un ambiente propicio;

(3), el que no existiera un mensaje uniforme sobre el respeto de los derechos humanos y el DIH, sino que al tiempo que se decía que se respetaban, se estaba predicando que los defensores de los derechos humanos eran agentes encubiertos o peor aún abiertos del enemigo terrorista; es muy probable que en la Fuerza Pública, especialmente a nivel de

mandos medios y tropas, que es donde se concentra la presión por resultados, se asuma el tema como algo simplemente formal, pero que lo importante son los resultados y punto.

Igualmente habría que añadir algunos cuestionamientos problemáticos en el ambiente para la institución militar –las causas van desde, forzar un crecimiento muy acelerado en un tiempo muy breve debilitando la formación, hasta, falta de mecanismos de evaluación de resultados adecuados-, es muy importante que se refuerce el liderazgo civil, sobre la base de su compromiso a fondo y con una clara relación operativa y de coordinación con las diversas fuerzas que componen la Fuerza Pública.

El rol del Congreso: No hay duda que un tema de importancia en democracia es el rol que debe jugar el Congreso -como órgano de representación plural- frente a las políticas públicas de seguridad y defensa. [26]

La democracia, en su dimensión política, conlleva gobiernos electos periódicamente por la mayoría de los ciudadanos, dentro de un sistema de pluralidad política que se rige por un marco jurídico preestablecido, lo que comúnmente se conoce como 'Estado de Derecho'. En él, la función de coerción del Estado (a cargo de varias instituciones en el centro de las cuales se encuentran las Fuerzas Armadas), está supeditada a los gobernantes civiles que han sido legalmente electos y que derivan de allí su legitimidad.

Pero la subordinación de las Fuerzas Militares y de Policía a la autoridad civil, conlleva a su vez responsabilidades mutuas que no siempre parecen estar claras. Esto implica que los gobernantes civiles deben tener el conocimiento y la capacidad para formular y conducir la política de seguridad y defensa

Vincent Desportes señala cómo esta concepción, que es uno de los fundamentos de la democracia, es generalizada en el pensamiento occidental: "*De una manera general, la idea de la subordinación de lo militar a lo político está fuertemente arraigada en el pensamiento occidental; ella constituye en sí misma uno de los fundamentos de la idea democrática.*"[27] Pero igualmente anota las dificultades inherentes a la subordinación de lo militar a lo civil;

cómo "*El control político no se da siempre per se. El peso de la institución, su natural rigidez administrativa, pueden hacer su control difícil. Es decir, que por una parte, el sentimiento generalmente compartido por los militares de ser a la vez herederos y responsables de la perennidad de una herramienta relevante, más para la Nación que para el Estado; y por la otra, la especificidad de la técnica militar que hace su comprehensión delicada y sus razones difíciles a juzgar por personalidades exteriores, no facilitan la subordinación política.*"[28] Esto evidencia una de las tensiones siempre presentes en esta relación entre poder civil y militar.

Adicionalmente, es necesario considerar las características del régimen político presidencialista (predominante en Latinoamérica); en los presidencialismos el Ejecutivo, en cabeza del Presidente, es quién tiene la responsabilidad de la seguridad y la defensa, en la medida en que es simultáneamente Jefe de Estado y Jefe de Gobierno y Comandante supremo de la Fuerza Pública; pero también, como en el caso colombiano, tiene la iniciativa en el gasto público –incluido el de seguridad y defensa-. Esto por supuesto, reduce el papel del Congreso en lo atinente a la iniciativa, pero deja un amplio campo en lo relativo al control político y seguimiento de esta política pública.

El Congreso, a pesar de lo anterior, debería debatir la política pública en este campo: si existe una adecuada definición de las amenazas y riesgos para la sociedad y para el Estado y si la respuesta a los mismos, tanto en lo preventivo como en lo reactivo, es la apropiada; y si las instituciones militares y policiales, así como otras del Estado y de la sociedad, están adecuadas para responder a la política de seguridad y defensa. Igualmente, el Congreso debe debatir y aprobar el gasto para este sector; y se ocupa de aprobar los ascensos de los oficiales superiores (lo cual puede asumirse como una tarea de simple formalidad, o efectivamente actuar como un filtro democrático serio). También, y como parte de su tarea de control político, debería realizar los debates parlamentarios necesarios, con la presencia de los responsables políticos –Ministros y otros funcionarios- para que el mismo Congreso y la sociedad tengan claridad acerca de cómo se está manejando esta política pública, contribuyendo de esta forma a la transparencia en la gestión pública.

Ahora bien, en países como el nuestro, esta tarea de contrapeso democrático del Congreso se ve limitada, ya sea por la precaria legitimidad de que goza el Congreso ante los ciudadanos, así como por la escasa capacidad institucional para el cumplimiento de su función. Igualmente, hay siempre el riesgo de que los Congresos sean simplemente apéndices del Ejecutivo, ya sea por subordinación partidista o por coparticipación burocrática.

Adicionalmente, debemos resaltar que el tradicional desinterés de la sociedad por los temas de la seguridad y la defensa –percibidos como de exclusiva responsabilidad de las instituciones militares-, dificulta que el Congreso se ocupe de manera relevante de estos temas. No existen muchos especialistas en el tema, y por consiguiente tampoco congresistas especializados o con interés en el estudio del mismo. Todo ello hace que los debates relacionados con seguridad y defensa no sean considerados como de importancia social.

Sin embargo, una tarea importante sobre la cual debe seguir actuándose, apunta en la dirección de insistir en que la sociedad en general (los partidos políticos, las organizaciones gremiales, el mundo académico y demás formas de organización social), y el Congreso en especial, otorguen relevancia al tema, y lo asuman con la seriedad y preeminencia que se requiere. Al respecto, sería importante estimular iniciativas políticas que apunten a especializar las comisiones del Congreso que se ocupan de estos temas. En la actualidad, en la mayoría de los casos, dichas comisiones se ocupan de una gran variedad de temas y a lograr que los debates respectivos tengan trascendencia en la opinión pública.

Espacio de participación de la sociedad civil: Es fundamental que se generen mecanismos de participación ciudadana en los temas de seguridad y defensa, especialmente teniendo en consideración que la nuestra es una democracia y que hay derechos y deberes de los ciudadanos en relación con la seguridad. Podríamos identificar los siguientes campos relevantes:

1. la definición de amenazas, riesgos y desafíos y las variantes para enfrentar los mismos; allí hacer uso de la metodología de los libros blancos de la defensa, que por esencia es

participativa, sería un mecanismo fundamental;
2. la formulación y reformulación de la política pública de seguridad y defensa del Estado colombiano;
3. la formulación de las políticas públicas de seguridad pública y de seguridad ciudadana;
4. creación de Comisiones Ciudadanas de Seguimiento y Control –eventualmente coordinadas por la Defensoría del Pueblo- en relación con temas como las actividades de inteligencia del Estado, el gasto militar, las violaciones de los derechos humanos y el DIH
   El cabal desarrollo de lo anterior requiere, en primer lugar dejar de 'satanizar' los temas de seguridad y defensa, de tal manera que los mismos se consideren un espacio necesario de debate público y por supuesto, incrementar la información y formación en los temas, especialmente a los líderes sociales y políticos, pero en general a toda la sociedad, para que se deje de pensar que estos son temas que sólo competen a unos círculos cerrados y por el contrario convertirlos en parte sustancial y central del debate democrático.

3. Propuestas de reformas y políticas públicas
   Escenario de Seguridad en un escenario de posconflicto

   Una mirada a los cambios posibles que la solución concertada del conflicto armado colombiano podría conllevar para la seguridad de la región suramericana, requiere partir de la situación histórica en cuanto a seguridad regional y defensa nacional de Colombia.

   Al respecto es útil señalar que la tradición colombiana, construida a lo largo del tiempo, fue de indiferenciación de roles y misiones en cuanto a seguridad y defensa teniendo como prioridad las amenazas internas, especialmente las derivadas del conflicto interno armado. Eso implicó que hubieran roles indiferenciados para Fuerzas Militares y Policía Nacional (ésta última altamente militarizada).

   Ahora bien, el conflicto interno armado colombiano progresivamente se regionalizó y se convirtió en una especie de amenaza a la seguridad regional, pero adicionalmente en el principal factor de tensión en las relaciones entre los gobiernos colombianos y sus pares en la región suramericana -especialmente la andina-.

Adicionalmente la debilidad del Estado facilitó el desarrollo del narcotráfico –especialmente los cultivos de uso ilícito- y éste se convirtió en una de las fuentes más importantes de los actores ilegales del mismo.

Lo anterior, junto con una tradición histórica de más largo alcance –que se remonta por lo menos a finales de los años 30s del siglo anterior-, explican la fuerte alianza de los distintos gobiernos colombianos con Estados Unidos y a través de ésta, la alta presencia regional del hegemón hemisférico; esto también ha sido fuente de tensiones regionales en los últimos años –posición colombiana frente a la guerra de Malvinas; uso de bases militares colombianas por los norteamericanos, entre otras-.

Los cambios posibles en defensa y seguridad regional que se podrían prever se resumen así:

Primero, desaparece la amenaza que para Colombia y la región significa el conflicto interno armado y sus implicaciones.

Segundo, Colombia podrá hacer, de manera progresiva, un proceso claro de diferenciación de roles y misiones entre Fuerzas Militares –centradas en defensa y seguridad nacional- y Policía Nacional –con énfasis en seguridad pública y ciudadana-; esto está empezando a vislumbrarse con la propuesta y que requiere gran análisis, de crear un Ministerio de Justicia y Seguridad Ciudadana donde se asumirían las funciones de la Policía Nacional y otras agencias estatales.

Tercero, en el mediano plazo y luego de un proceso de reflexión entre Gobierno y los mandos de las Fuerzas Militares habrá un proceso progresivo de reingeniería en ellas, de tal manera que se transformen de unas Fuerzas Militares, básicamente contrainsurgentes, a unas Fuerzas Militares más ‘clásicas’, en función de la defensa nacional.

Cuarto, se debe dar un incremento de la especialización de la Policía en la lucha contra delitos de relevancia y para la seguridad ciudadana y la convivencia.

Quinto, Colombia puede tener una relación más tranquila con los gobiernos de la región, sin

las prevenciones, entendibles, que se originan asociadas al conflicto interno armado; esto facilita un mejor proceso de cooperación en seguridad regional y un mayor aporte colombiano a fortalecimiento de organismos subregionales de seguridad.

Sexto, la necesaria alianza estratégica de Colombia con USA se mantendrá, pero cambia su sentido y puede orientarse mejor al principal problema de seguridad regional, el narcotráfico.

A la región suramericana le queda como principal amenaza de seguridad regional, el problema del narcotráfico, pero ese nuevo contexto es posible enfrentarlo mejor y dentro de escenarios de cooperación plena y de confianza de los gobiernos de la región, buscando alternativas de políticas públicas.

Nueva ubicación institucional para la Policía Nacional: ¿un Ministerio de Justicia y Seguridad Ciudadana?

Se planteó la propuesta en el gobierno Santos en el sentido que había llegado el momento de crear un Ministerio de Seguridad Ciudadana y de separar la Policía Nacional del Ministerio de Defensa. Comparto plenamente la iniciativa, aunque preferiría que se tratara de un Ministerio de Justicia y Seguridad Ciudadana, pero esa puede ser una discusión posterior.

Clásicamente las Fuerza Militares tienen como misión la defensa y la seguridad nacional y la Policía los problemas de seguridad interior -seguridad pública y seguridad ciudadana-. Por eso la formación militar enfatiza la preparación para el combate, mientras que la formación policial pone el acento en formar para la lucha contra las diversas modalidades de criminalidad y para promover la convivencia ciudadana. Sin embargo en el caso colombiano, por la particulares condiciones como se fue dando el proceso de conformación del Estado Nacional y la persistencia de la violencia -con pretensiones políticas, por parte de diversos actores-, se fue dando a lo largo de la historia una indiferenciación de roles y misiones, por eso podemos decir que acá tenemos una Policía altamente militarizada y unos militares fuertemente policiviizados, es decir, tanto Fuerza Militares como Policía se han ocupado de las mismas amenazas y esto no es en los tiempos recientes, ni está asociada al conflicto

interno armado, recordemos la conocida matanza de las bananeras al final del decenio de los 20s en Ciénaga, que fue producida por militares que trataban de controlar la huelga de los trabajadores bananeros de la United Fruit Company; cualquier observador externo se preguntaría y que hacían militares cuidando una huelga, una tarea típicamente policial, pero así se fue dando la configuración de nuestra Fuerza Pública. Igualmente hay que recordar que durante ese largo periodo de la violencia liberal-conservadora, la Policía fue una institución que terminó siendo altamente politizada y eso explica por qué, en el gobierno militar del general Rojas Pinilla, ésta fue adscrita al Ministerio de Guerra, dependiendo directamente del Despacho del Ministro, situación que se sigue manteniendo.

La Constitución de 1991 trató de avanzar en la dirección de diferenciar Fuerzas Militares y Policía Nacional y definió la Policía como un cuerpo armado de naturaleza civil, pero adscrita al Ministerio de Defensa. Pero en la medida en que los temas de seguridad asociados al conflicto interno armado comienzan a ser superados y el temor de una nueva politización de la Policía desaparece, es pertinente pensar en su nueva ubicación institucional y en una más clara diferenciación de roles y misiones con las Fuerzas Militares.

Cada vez se requiere más una eficiente y fortalecida Policía, que tenga cuerpos especializados para la lucha contra diversos tipos de delitos, pero igualmente con una capacidad de trabajar cerca a los ciudadanos en la prevención y lucha contra los delitos que más afectan la vida cotidiana de los ciudadanos –más allá de las valoraciones al respecto, el programa de Vigilancia por Cuadrantes, tenía esa pretensión-. Por ello es necesario iniciar ese debate acerca de la ubicación institucional de esta institución, que por principio debe trabajar en forma armónica y muy cercana con la justicia y en esa medida es que señalo la preferencia por un Ministerio de Justicia y de Seguridad Ciudadana –reformando al actual Ministerio de Justicia-, al cual igualmente se puedan adscribir otras instituciones.

Lo que es verdad es que en un escenario de postconflicto armado vamos a requerir más Policía, eficiente y eficaz y sobre todo con alto nivel de legitimidad, que garantice una adecuada seguridad y convivencia ciudadana.

Perfil de las FFAA colombianas: resultado de la lucha contra la guerrilla, el narcotráfico y el terrorismo

Uno de los objetivos más importantes de la terminación concertada del conflicto armado con las FARC era consolidar las condiciones de seguridad para todos los colombianos, porque un presupuesto para la convivencia democrática es la existencia de seguridad para todos, sin importar su ideología política, su pertenencia a un sector social determinado, su orientación sexual, el color de su piel o, si se está en lo urbano o en lo rural. No puede aceptarse que existan colombianos de primera o de segunda; unos que puedan agredir, de hecho o de palabra, a otros porque se suponen tienen ciertos fueros -eso es propio de sociedades estamentales, en desaparición-. El respeto mutuo es una condición básica para la seguridad.

Para los colombianos era fundamental la certeza de la dejación de las armas por los miembros del grupo guerrillero y en eso cumplió un rol clave la credibilidad de la Misión de Verificación de la ONU, con mandato del Consejo de Seguridad de ese organismo internacional, en el sentido de hacer el inventario detallado de las armas en poder de esta organización y que las mismas fueron puestas bajo el control del organismo internacional para su inutilización.

Pero una vez resuelto este tema fundamental, se coloca en el orden del día el tema de qué tipo de seguridad es la que queremos los colombianos. ¿Es una “seguridad armada” en la cual sean los sistemas de seguridad privada los que vayan a primar? ¿Es una seguridad basada en enjambres de escoltas para determinados personajes? O es una seguridad en democracia en la cual nadie necesite de escoltas porque puede transitar y realizar sus actividades, políticas, sociales y económicas sin que nadie vaya a ser afectado en su integridad?

Este es un debate fundamental, vigente hoy día. Por supuesto que el punto de partida es el consenso nacional acerca de que solo la Fuerza Pública debe portar las armas y a su cargo debe encontrarse el brindar seguridad a todos los colombianos. Esto requiere un mejoramiento de la eficacia de la Fuerza Pública, tanto de las tareas de inteligencia, como de

las preventivas y/o reactivas. En este sentido debemos destacar los esfuerzos que venían realizando, a su manera las distintas fuerzas y quisiera mencionar, a vía de ejemplo, los diálogos con la sociedad civil regional que empezó a desarrollar el Comando de Transformación del Ejército del Futuro (COTEF) en el año 2017, donde se estuvo analizando cuáles eran las prioridades de seguridad que se requerían en un escenario de Pos Acuerdo, cuáles las nuevas amenazas y desafíos a la seguridad de los colombianos y cuáles los diseños institucionales para responder de manera adecuada a los mismos, donde es fundamental la legitimidad de que disponga la Fuerza Pública. Esto desafortunadamente se suspendió en el actual Gobierno, pero es una tarea que debería retomar un futuro Gobierno.

Adicionalmente, hay que debatir si no debemos avanzar de manera progresiva pero rápida a una política de desarme de los colombianos; fuentes confiables consideran, con datos del Ministerio de Defensa, que supera el millón de armas en manos de los civiles, lo cual nos muestra una sociedad altamente armada y que podría justificarse en razón del conflicto armado, pero que cada vez es menos aceptable en un escenario de Pos Acuerdo. Debemos avanzar, también en este campo, en una monopolización de las armas en manos de la Fuerza Pública.

Lo anterior debe estar acompañado de un clima de opinión que favorezca la convivencia en la diversidad, que se respete a todos los colombianos sin importar su procedencia, sus posiciones políticas, sociales y económicas. Es decir, consolidar una cultura democrática que parta del respeto por la diferencia como base de la convivencia. No se pueden aceptar más afirmaciones, sin pruebas, como “ese es un aliado de los paramilitares” o “ese es un cómplice del terrorismo”, así como otras por el estilo, porque si bien no son expresiones de violencia física, si se pueden considerar como modalidades de violencia simbólica y estimuladoras de violencia contra los otros, presentados como enemigos, por ser diferentes.

Debemos prepararnos para avanzar hacia una sociedad con seguridad para todos, como debe ser en una democracia moderna; la democracia no es solo donde se vota periódicamente, sino donde se respetan los derechos de los ciudadanos y estos cumplen con sus deberes.

Cambios en las amenazas relevantes

El rol que se le asigna a la Fuerza Pública es, garantizar la seguridad ciudadana, la seguridad pública y la defensa del territorio; por lo menos, ese es el marco delimitado con base en los referentes constitucionales y legales. La Fuerza Pública es la administración pública más grande con que cuenta el Estado colombiano, alrededor de 450 mil efectivos -entre Policía, Fuerza Aérea, Armada y Ejército Nacional-.

Tenemos un conjunto de factores que inciden en la seguridad ciudadana, que van desde lo que eran los riesgos tradicionales, como el hurto -a personas, residencias, motos, vehículos-, lesiones personales, homicidios, la venta de drogas, pero cada vez más aparecen un conjunto de nuevos riesgos de seguridad, dentro de los cuales se destacan el sicariato, tráfico ilegal de armas y de personas, secuestro -en diversas modalidades-, extorsión, microtráfico y narcomenudeo, entre otros, y nuevos actores, dentro de los cuales se destaca el crimen organizado –que no debe confundirse con bandas tradicionales que operaban en el pasado, como bandas especializadas en asalto de bancos-, ahora se trata de modalidades nuevas de criminales jerarquizados, con potenciales influencias en diversos sectores –políticos, sociales, jurídicos- y con articulaciones con la criminalidad internacional.

A lo anterior se agrega la acción urbana de las bandas de crimen organizado, interesados en controlar diversas rentas legales e ilegales y la acción urbana de grupos de guerrillas –en casos como Colombia- que igualmente desarrollan actividades delincuenciales urbanas.

Altos funcionarios oficiales responsables del tema de la seguridad, así como la mayoría de los analistas coinciden en que el problema fundamental de la seguridad hoy día son las organizaciones de crimen organizado que pueden o no estar al servicio del narcotráfico y/o de otros tráficos ilegales; en algunos casos se pueden considerar como los narcotraficantes de la hora actual. Este tipo de organizaciones criminales son clara expresión de crimen organizado, con ciertos niveles de inserción social regional.

Tienen claros rasgos de crimen organizado como; a) alta capacidad económica –derivado

sobretodo de la droga, pero también del control de otras rentas ilegales dentro de las que se destaca la minería ilegal-, b) cooptación de administraciones locales o funcionarios estatales a través de corrupción, c) lo anterior les da poder político local y/o regional, d) un tipo de 'control paralelo' de territorios, e) cierto apoyo social ligado a generación de 'empleo' o distribución marginal de rentas y f) entornos culturales favorables y g) por supuesto conexiones con el crimen organizado transnacional.

Buena parte del incremento en la criminalidad urbana tiene que ver con el llamado micro-tráfico o el narcomenudeo –dependiendo de la lectura que prime-, todo lo anterior nos lleva a la conclusión que la causa fundamental de la mayoría de la violencia y criminalidad actual están ligadas al narcotráfico y otros tráficos ilícitos. También algo tienen que ver, especialmente con las violencias de la vida cotidiana, lo que algunos han llamado cultura de la intolerancia y otros denominan la falta de respeto por el otro.

A este tipo de 'bandas criminales' debe combatirlas fundamentalmente la Policía. En ese sentido, además de la actividad de inteligencia, que la Policía ha demostrado en el pasado que sabe hacer, junto con unidades elites con capacidad de movilidad y adicionalmente acompañado lo anterior con una fuerte campaña de opinión para su rechazo por la sociedad. En el campo de la inseguridad urbana, la Policía junto con las autoridades locales y regionales, debe liderar unas estrategias que fortalezcan la importancia de la participación ciudadana para combatir la inseguridad, junto con estrategias de lucha especializada contra bandas organizadas e igualmente estrategias disuasivas contra la delincuencia ocasional, acompañadas de políticas sociales, especialmente de generación de empleo para los jóvenes

Es importante insistir que en el campo de la seguridad, una cosa son los indicadores objetivos que nos muestran el comportamiento de los distintos tipos de delitos. Pero otra cosa es la percepción de seguridad, que hace referencia a cómo los ciudadanos se sienten en el campo de la seguridad, es decir qué tan seguro o inseguro se siente en la ciudad o en un sector de la misma la persona y esto tiene mucho que ver con el impacto que determinado tipo de delitos pueda tener en los medios de comunicación o con la difusión 'voz a voz' de la situación de inseguridad y esta percepción de seguridad, por momentos es más difícil de

modificar en el imaginario ciudadano.

La pandemia del Covid-19 puso en juego el concepto de seguridad en todos los ámbitos, llegando a tener una re-significación sistemática en los diferentes niveles -movimiento que es de carácter global de lo que se entiende por seguridad-. ¿A qué se debe este cambio? La respuesta es el tipo de amenaza que se enfrenta; en el mundo contemporáneo no se había dado una situación en que una pandemia hubiera paralizado a la humanidad en su conjunto y requerido una atención coordinada por parte de las instituciones en un alcance multinivel. Este virus, del cual es muy poco lo que conocemos con certeza, ha significado: por un lado, un riesgo activo por los contagios que se presentan; pero, por otro, una amenaza a la vida humana, al funcionamiento de la sociedad y a la propia capacidad del Estado en caso de que se presente un escenario de dispersión masiva del mismo. Acá nos enfrentamos a una re-significación de las clásicas amenazas a la seguridad y la defensa –lo que comúnmente se asociaba a amenazas y riesgos de agresión-, que conlleva la necesidad de delimitar a futuro el rol de las instituciones militares y policiales para no caer en la tentación de 'securitizar' un tema que involucra, de lejos, esfuerzos mucho más amplios que los de estas instituciones y sobretodo frente a una amenaza cuya primera fila de contención está en los profesionales de la salud. Esto, nos sitúa más próximos al concepto de Seguridad Integral.

Las principales transformaciones de los últimos años

Hemos presenciado en los últimos años una serie de transformaciones, algunos más evidentes, otras que apenas se insinúan y que podríamos reseñar así:

1. Se avanza significativamente de una percepción de seguridad Estado-céntrica, donde el Estado Nacional es el único responsable de proveer la seguridad ciudadana fundamentalmente a través de las fuerzas de Policía, a un escenario multi-centrico, en el cual hay creciente conciencia que la seguridad ciudadana depende de una adecuada articulación entre autoridades civiles, policiales y la administración de justicia –incluido por supuesto el sistema carcelario- y con un alto y creciente rol de la ciudadanía, así como de la seguridad privada.

2. Se avanza en la dirección, no sin controversias, de una flexibilización de los roles y misiones clásicos de Fuerzas Militares y Policía; hay fuertes tendencias a vincular a los militares en tareas de seguridad ciudadana y seguridad pública.
3. Hay una creciente transnacionalización de las amenazas, especialmente en la medida en que los tráficos ilícitos –jugando un rol predominante el de las drogas ilícitas-, cumplen un papel fundamental y llevando esto a un desdibujamiento de las fronteras entre lo interno y lo externo –los problemas intermésticos de que hablan los internacionalistas-
4. Cada vez juega un papel más relevante el rol de la tecnología –utilización de cámaras de seguridad, de drones, entre otras- y la importancia de fortalecer la relación de confianza entre Fuerzas Militares y Policía y los ciudadanos, lo cual significa reconocer la importancia de la legitimidad ciudadana y de la participación de los ciudadanos a través de diversos mecanismos.
5. "*La seguridad involucra el mejoramiento del desarrollo económico efectivo de la ciudad que se traduce en generación de empleo de calidad, garantía de acceso y ejercicio de derechos fundamentales, a la educación, la salud, la vivienda digna, la cultura y el deporte, el disfrute de los espacios públicos y de un medio ambiente limpio y sano, así como de una cultura ciudadana de la seguridad que compromete la organización comunitaria participativa, el desarrollo de mecanismo de autocuidado y corresponsabilidad, la reorganización del sistema general de vigilancia de la ciudad y la depuración cada vez mayor de las instituciones encargadas de garantizarla, en particular de la policía*."[29]
Perspectivas de futuro

La prioridad en las sociedades modernas debe apuntar a lograr una resolución pacífica de los conflictos, en sus diversas dimensiones: ciudadana, pública y nacional. La seguridad ciudadana y la seguridad pública están íntimamente relacionadas con lograr que el trámite de conflictos en la vida cotidiana estén mediados por prácticas no violentas, ya sea por mecanismos judiciales o extrajudiciales, pero legitimados socialmente.

Finalmente, la consolidación de una sociedad segura, apunta a resolver los problemas del desarrollo, como la pobreza, el desempleo, la marginalidad, que se pueden convertir en caldo de cultivo para distintas formas de violencia y de esta manera generar inseguridad. Por ello

la mejor manera de consolidar la seguridad en una sociedad es combinar adecuadamente, un Estado fortalecido en el marco del respeto absoluto a la Constitución y la ley, un estímulo permanente a la solución negociada de los conflictos y políticas que apunten a resolver los problemas del desarrollo de la sociedad. Y no caer en la tentación fácil, equivocada y con tintes autoritarios de los 'estatutos antiterroristas' y las medidas de corte represivo como prioridad.

Acerca de la defensa nacional

América Latina se caracterizó, especialmente en el Siglo XX, por ser una región libre de armas de destrucción masiva y nucleares, ser históricamente una región unipolar, especialmente en el periodo de la guerra fría -tuvo solo la influencia del polo hegemónico norteamericano-, igualmente ha tenido a lo largo del último siglo el menor número de conflictos interestatales -comparado con Europa, Africa y Asia- y por ello mismo poco relevante en asuntos estratégicos globales.

El TIAR (Tratado de Asistencia Recíproca) fue parte de la estructura de Seguridad Regional que en el contexto de la guerra fría promovió la potencia hegemónica y fue formalizado en 1947 a través del Tratado de Río de Janeiro, así como la OEA, creada en la reunión panamericana de Bogotá de 1948, fue el paraguas político. Pero el TIAR empezó a hacer agua con la guerra de Malvinas entre Argentina e Inglaterra en 1982, en la cual USA prefirió apoyar a su aliado histórico Inglaterra, antes que a Argentina como lo establecía el TIAR. Por ello y de manera progresiva el TIAR fue perdiendo relevancia regional y visto, en ese contexto de la guerra fría, más como un mecanismo utilizado por los norteamericanos para legitimar intervenciones unilaterales en países de la región -especialmente del Caribe y Centroamérica-. Varios países se retiraron del mismo como México y Venezuela, alrededor de la reunión de la OEA de 2003 sobre Seguridad realizada en México. Posterior a la terminación de la guerra fría el esquema político y de seguridad hemisférico empezó a modificarse y por ello suena un poco anacrónico, tanto los ruidos de guerras interestatales, como la invocación a un mecanismo casi obsoleto.

Es verdad que históricamente con Venezuela, pese a ser vecinos, hemos tenido historias políticas distintas. En Venezuela el caudillismo militar ha sido una constante, a diferencia de Colombia donde mal que bien hemos contado con un régimen democrático. Igualmente es verdad que tenemos una situación de límites sin resolver -delimitación de aguas marinas y submarinas- y que a finales de los 80s en el gobierno del Presidente Barco, tuvimos el incidente de la Corbeta Caldas en el golfo de Coquivacoa -el momento más tenso de una eventual confrontación militar- y es altamente probable que desde entonces, tanto las Fuerzas Armadas colombianas como las venezolanas, tengan como hipótesis de guerra, la eventualidad de una confrontación militar -como seguramente se tiene igual con Nicaragua-, las disputas limítrofes siempre han sido una causa de posibles enfrentamientos militares interestatales.
Pero de ahí a considerar que esos juegos de guerra, propio de los ejercicios de preparación de las Fuerzas Militares en toda sociedad, se vaya a pasar a un conflicto real no solo hay mucho trecho, sino sería una irresponsabilidad de los dos gobiernos. Es verdad que hay en el país vecino una crisis política y una crisis humanitaria –en el nuestro igual, por otras razones- y que está bien que nosotros tratemos de ayudar a su solución, facilitando y promoviendo el diálogo político serio entre venezolanos, entre las Fuerzas políticas del gobierno y la oposición para encontrar las salidas más adecuadas -es lo que ha venido promoviendo Noruega con su experiencia como facilitador para la solución de conflictos políticos internos- y en lo cual puede ayudar mucho Naciones Unidas como garante.

Pero enfrentamientos militares entre países hermanos eso debe ser descartado de plano. No puede acudirse irresponsablemente a la discusión acerca de cuál es el mejor ejército o aviación, el tema es que esa posibilidad no debe caber en el mundo actual y no puede ser un factor de distracción para ninguno de los gobiernos

Una Agenda de prioridades y reformas de un nuevo Gobierno

Dentro de las tareas que debería tener como prioritarias un nuevo Gobierno, de corte democrático y progresista, que pretenda ser viable, en este campo de la Seguridad y la Defensa, estarían:

1. Se requiere que el Ejecutivo presente y el Congreso debata y apruebe una *Ley de Seguridad y Defensa* –previa discusión y concertación de la misma con los sectores sociales y políticos relevantes-, para corregir de esta manera una omisión injustificable que hemos tenido por varios decenios.
   La Ley de Seguridad y Defensa en una sociedad democrática cumple una función fundamental, que es desarrollar los principios constitucionales que tienen relación con la materia, pero igualmente regular tanto el marco institucional, como el ámbito de acción de las diferentes instituciones que tienen que ver con la materia.

   Algunos aspectos que debería desarrollar una Ley de Seguridad y Defensa

   – La Constitución y el Estado Social de Derecho como el marco general de la Ley Estatutaria de Seguridad y Defensa

   – El principio constitucional de la prohibición de afectar de forma desproporcionada los derechos fundamentales de las personas (Art. 1 y 214 de la Constitución).

   – El principio constitucional de la distinción entre quienes tienen la calidad de combatientes y quienes no la tienen, y ordena que los no combatientes no sean objetivo de acciones bélicas -consagrado por el derecho internacional humanitario e incorporado al orden interno en virtud de los artículos 93 y 214 de la Carta Política-

   – Una precisión acerca de cómo se entiende la seguridad, la defensa, la convivencia ciudadana y las funciones y roles tanto de las Fuerzas Militares como de la Policía

   – Si bien las estrategias y políticas de seguridad y defensa pueden exigir la colaboración de los particulares, con la administración de justicia o con la Fuerza Pública, tales deberes no pueden ubicar a las personas en una posición tal que las obligue a alinearse con una de las partes en el conflicto.

   – El principio de la separación de poderes: la Corte Constitucional ha admitido que corresponde al Presidente de la República una responsabilidad central dentro de la función

de conservar el orden público, y que los diversos órganos del Estado deben colaborar armónicamente para la realización de este fin. Las políticas y programas de seguridad y defensa no pueden llegar hasta el extremo de sujetar a todos los organismos del Estado a la voluntad del gobierno, puesto que ello vulnera el principio de separación de poderes.

– Este principio también está relacionado con el carácter profesional de la Fuerza Pública y la naturaleza exclusiva de la función a ella asignada, que no puede ser delegada en otros órganos del Estado, ni a los particulares.

– El principio constitucional de la subordinación del poder militar al poder civil. Es indispensable que el uso de las armas sea monopolizado por el Estado, y que tal monopolio sea asignado a un cuerpo profesional público que asegure la convivencia pacífica mediante el ejercicio legítimo de la coacción. Pero la Constitución también ordena que la Fuerza Pública se encuentre sometida a la dirección del poder civil, para asegurar que el Presidente de la República, elegido por los ciudadanos, adopte las decisiones de alto contenido político y estratégico en materia de orden público. Clausewitz plantea con gran claridad la necesaria subordinación de lo militar a lo político: "*subordinar el punto de vista político al punto de vista militar sería absurdo, porque es la política la que ha creado la guerra. La política es la guía razonable y la guerra simplemente el instrumento, no a la inversa; no hay otra posibilidad que subordinar el punto de vista militar al punto de vista político*." [30] Lo anterior tiene una lógica explicativa que sintetiza muy bien Vincent Desportes cuanto señala que "*la política existe antes de la guerra, ella se continúa a través de la guerra en la decisión de comprometer las fuerzas armadas y continúa después de la guerra; en ningún momento su curso es interrumpido…*" [31]

– Precisar la relación de los Alcaldes y Gobernadores con la Policía, para clarificar esa doble relación existente hoy día entre la dependencia de la línea de mando y la relación de subordinación con los Alcaldes como Jefes de Policía en cada municipio.

– Diferencias claramente las funciones y misiones de las Fuerzas Militares y de la Policía. Parece adecuado ir en la dirección de una clara diferenciación, similar a como se establece

en la ley de Defensa Nacional en la Argentina, que como lo plantea Luis Tibiletti, parte de una precisa "*distinción entre seguridad externa del país, asociada a la defensa militar y seguridad interior, vinculada a la seguridad pública y al accionar de las fuerzas policiales, de seguridad y otros organismos estatales afines*...(para señalar seguidamente que) *la defensa nacional abarca un conjunto de medidas, acciones y mecanismos institucionales, decididas e implementadas por el gobierno nacional y destinadas a prevenir o enfrentar distintos tipos de situaciones de riesgo, conflictos o amenazas, potenciales o efectivas, que provengan de agresiones militares de origen externo y que hagan peligrar la integridad territorial y la autodeterminación de nuestro estado. Las fuerzas armadas conforman entonces el instrumento militar de la defensa nacional y las funciones que se derivan de ésta configuran el único ámbito de competencia exclusiva en el que las fuerzas armadas cumplen sus funciones institucionales. Por su parte la seguridad interior abarca el conjunto de acciones y mecanismos por los cuales el Estado garantiza la seguridad pública, perpetuando el resguardo de las garantías y los derechos políticos, civiles y sociales de los habitantes y la vigencia plena de las instituciones del sistema democrático; y en esta dimensión se hallan comprendidos aspectos económicos, políticos y sociales sustancialmente diferentes de aquellos que forman parte del ámbito de la defensa nacional.*" [32]

-Hacer una revisión de conjunto del denominado Sector Defensa

2. Retomar y ajustar la Doctrina Militar y Policial pensando en una sociedad en Pos Acuerdo, avanzando en una clara diferenciación de roles y misiones entre Fuerzas Militares y Policía Nacional. El Comando de Doctrina del Ejército la define como "*la Doctrina Militar como los principios que guían las Fuerzas Militares, por medio de tácticas, técnicas, procedimientos, términos y símbolos, que se usan en la conducción de operaciones y acciones bajo unos objetivos específicos que se han denominado nacionales*". La Policía Nacional define la Doctrina Policial como "*el conjunto de principios, que aplicados a un medio determinado, teniendo en cuenta sus características y peculiaridades genera métodos y procedimientos que norman las acciones destinadas a alcanzar una finalidad específica*".
   Se requiere unas precisiones doctrinarias que oriente el trabajo de las Fuerzas Militares y de Policía, en un contexto de pos acuerdo y en una nueva relación entre Fuerza Pública y

sociedad.

A propósito del riesgo que puede darse en el proceso de re-acomodo institucional de las Fuerzas Armadas en el posconflicto, de crear nichos autónomos de poder al interior del Estado, es pertinente la observación del ex ministro español de Defensa Narcis Serra cuando nos dice que es necesario "…*poner en práctica el principio de que las Fuerzas Armadas democráticas no son las que se limitan a aceptar el sistema democrático, sino las que se articulan correctamente con el, lo que quiere decir situar la administración militar en la administración del Estado y abandonar las pretensiones de constituir una institución con ordenamiento jurídico separado, propias leyes internas y propia autonomía*."[33]

3. Un tema central: la profesionalización de la Fuerza Pública y por supuesto su despartidización. Es fundamental avanzar en el proceso de profesionalizar la Fuerza Pública, incluidos los niveles de oficiales, intermedios y las tropas. Allí vale la pena igualmente que se discuta si tiene sentido iniciar un proceso progresivo de desmonte del denominado 'servicio militar obligatorio' para los jóvenes y buscar opciones alternativas, incluido el 'servicio social' y el 'servicio militar voluntario'.
   Pero lo anterior debe estar acompañado de un fuerte proceso de despartidización en el sentido de inculcar fuertemente la idea que la Fuerza Pública no estará al servicio de ningún proyecto político partidista –por lo tanto no tiene fuerzas políticas amigas ni enemigas, sino que es respetuosa del funcionamiento de la diversidad de expresiones políticas-, sino de los intereses nacionales.

4. Revisar y re-estructurar la educación militar y policial para la democracia. Para ello se sugiere nombrar una Comisión de Expertos –especialistas en pedagogía, en temas de Seguridad y Defensa, militares y policiales de la reserva- para que un plazo razonable formulen los ajustes o modificaciones a implementar. Un principio básico de la formación militar y policial son los valores y criterios propios de la democracia.
   La educación militar es sin duda un área estratégica en el posconflicto armado, por cuanto es allí donde se hace la socialización militar. No sólo porque debe ser un escenario por excelencia para el fortalecimiento de los vínculos entre civiles y Fuerzas Armadas, sino

además para formar y capacitar el militar que requiere la sociedad y la democracia.

El campo de la formación militar debe ser integral y permanente, tanto en los aspectos estrictamente técnico-militares, como en lo atinente con su rol de ciudadanos en una democracia, lo que implica un énfasis importante en lo relacionado con una ética democrática, en la medida en que se trata de formar a los ciudadanos a quienes la sociedad les ha encomendado la misión de portar legítimamente las armas y en esa medida garantizar el monopolio de la coerción. Además de esta formación integral, debe ser una de tipo permanente y cada vez más con mayores niveles de integración al sistema educativo general.

La experiencia internacional nos enseña que formar una nueva generación de oficiales influidos por una nueva doctrina militar es un proceso de mediano y largo plazo, por ello es de especial importancia las Escuelas de Altos Estudios Militares o escuelas de posgrado, tipo nuestra Escuela Superior de Guerra, por cuanto este puede ser un mecanismo fundamental en la medida en que por la misma pasan todos los oficiales en sus cursos de ascenso, para hacer un proceso rápido de puesta al día en las nuevas directrices y valores. Debemos ir hacia la formación de un militar con una concepción más democrática y más humanista, acorde con los nuevos tiempos.

Las Escuelas de Formación militar, reconociendo el importante esfuerzo de adecuación que las mismas vienen teniendo en los últimos años, deben apuntar a formar el nuevo militar que requieren los nuevos tiempos, especialmente con una apertura y preparación para la cooperación en misiones de tipo internacional, como lo anota el profesor Holger Herwing desde la perspectiva de la educación militar en el Canadá: *"…se requiere oficiales que puedan pensar creativa y críticamente…El soldado de hoy debe ser capaz de trabajar en grupo y con un medio ambiente multinacional. El soldado de hoy debe verse como parte de una alianza, sea esta nacional o internacional. Debe estar en capacidad de entender a sus aliados; compartir partes comunes de preceptos políticos y culturales; operar de acuerdo a*

una doctrina común; y comunicarse en un lenguaje estratégico, operacional y táctico, que requiere tacto y talento. Este oficial no sólo tendrá que manejar responsablemente los factores de la violencia, con la complejidad y rapidez que veremos en futuros campos de batalla, sino también emergencias domésticas y tragedias humanas." [34]

Igualmente hay que pensar en las Escuelas de Guerra y de formación militar no sólo como centros de formación, sino como espacios de construcción de pensamiento estratégico en los campos de la Seguridad y la Defensa nacionales.

5. Reformas de la Policía de corto y mediano plazo
   El colega argentino Marcelo Saín, inicia su libro sobre la Policía en Argentina y las reformas de la que fue parte, con esta introducción del analista norteamericano Herman Goldstein, *Policiando uma sociedade libre*, Edusp, San Pablo, 2003,

   "*A pesar de las responsabilidades que la policía posee en una sociedad libre, es irónico que (…) hayamos prestado tan poca atención –continua y de forma positiva- a sus necesidades para llevar a cabo su trabajo. Hasta muy recientemente, las funciones policiales no venían siendo temas de estudios sistemáticos. El interés público en el trabajo interno de un departamento de policía –su administración, políticas, prácticas y las leyes bajo las cuales opera- se ha dado, la mayoría de las veces, en respuesta a denuncias de desmanes policiales o ante el súbito descubrimiento de que las acciones de la policía en el pasado dejaron de ser apropiadas para el presente (…) La mayoría de las manifestaciones repentinas de interés público en el trabajo policial fueron resultantes de acontecimientos locales, como denuncias de corrupción o algún oro desmán*."[35]

   Todas las tendencias en el mundo contemporáneo se orientan en la dirección de fortalecer las fuerzas de Policía, en la medida en que los problemas de seguridad interior adquieren mayor relevancia que los de amenazas externas. Ahora bien, en el caso colombiano y como lo mencionamos, se vivió en el pasado reciente una importante reforma de esta institución que sin duda es una base importante para pensar la Policía del posconflicto. Evidentemente hay que avanzar hacia una Policía desmilitarizada y en esa medida ubicarla en un Ministerio

de Justicia y de Seguridad Ciudadana puede ser una fórmula adecuada.

Hay que diferenciar al interior de este cuerpo las unidades que se ocuparán del combate a modalidades diversas de crimen organizado, de aquellas que tienen como finalidad la seguridad ciudadana, es decir el rol de la Policía deberá tener diversidad de roles y en ese sentido se debería revisar los diversos intentos de reformas de la institución de los últimos decenios y avanzar de manera importante en la dirección de su profesionalización y modernización.

En relación con la Policía Nacional, hay reformas de corto plazo que se pueden adelantar a través de decretos presidenciales (aspectos de orden interno relacionados con la educación, los procedimientos de ingreso, etc) ; hay otras que seguramente van a requerir cambios legales (por ejemplo su salida del Ministerio de Defensa y la definición de su ubicación institucional) y otras que seguramente necesitan reformas constitucionales (definición acerca de si deben ser considerados o no parte de la Fuerza Pública siendo un 'cuerpo civil armado de carácter permanente', revisión y definición acerca del fuero militar para los miembros de la Policía, etc).

Por lo tanto debe ser asumida la reforma de la institución policial en esa perspectiva, a diferentes velocidades y en distintos niveles.

6. Revisión y reforma de la(s) inteligencia(s)
   En relación con el papel de los servicios de inteligencia en una democracia plena, éstos deben vivir procesos de democratización similares a los vividos por otras instituciones públicas y por la sociedad en su conjunto, incluidos los elementos culturales, es decir, deben actuar con transparencia y control por parte de la sociedad sin que esto signifique disminuir su eficacia, porque "*los servicios de inteligencia tienen la misión de reunir información y procesarla para anticipar o explicar la magnitud, las características y el origen de las amenazas a la nación. Los documentos que se elaboran a partir de esa información (es decir, la inteligencia) alimentan la toma de decisiones de los gobernantes, incluida la utilización de la violencia*." [36] Igualmente es necesario reversar la tendencia histórica colombiana de

militarizar los servicios de inteligencia.

A partir de un interesante trabajo comparativo realizado por Sergio Aguayo Quezada de los servicios de inteligencia de varios países (Canadá, Estados Unidos, Alemania, España, Italia, Inglaterra e Israel), plantea los seis requisitos "*que idealmente deben cumplir los servicios de inteligencia y seguridad para conciliar su eficiencia con el respeto a los derechos de los ciudadanos. El primero y más importante es el establecimiento de mecanismos sociales de supervisión y control... El segundo requisito es la separación de las funciones de inteligencia y de operación... El tercero establece la división de los servicios entre los que se ocupan de asuntos internos del país y los que manejan asuntos externos... El cuarto requisito exige que se establezcan mecanismos e instancias coordinadoras para limitar la dispersión y evitar la ineficiencia de las instituciones de inteligencia y seguridad... El quinto es contar con funcionarios de carrera... Por último... deben existir leyes e instituciones que permitan a los ciudadanos defenderse*." [37]

Por ello podemos decir que en el posconflicto deben darse simultáneamente procesos de centralización de los servicios de inteligencia, para que ninguno actúe como 'rueda suelta', por ello deben estar bajo la dirección de un Consejo Nacional de Seguridad del Estado, con predominio civil y acompañado de mecanismos de control democrático, del cual formen parte los Ministros del Interior, quien lo preside por delegación del Presidente, de Defensa, Justicia y Seguridad Ciudadana, el Fiscal, el Procurador, el Comandante de las Fuerzas Militares, el Director de la Policía y el Director de la Agencia Nacional de Inteligencia; pero igualmente deben especializarse, el Servicio Único de Inteligencia de las Fuerzas Armadas para la seguridad exterior del Estado, la ANI para los riesgos de seguridad interior del Estado y el Servicio de Inteligencia de la Policía Nacional para lo relacionado con las diversas modalidades de criminalidad común. Y debe hacerse estricta la prohibición de operar por parte de estos Servicios de Inteligencia, su función es exclusivamente suministrar la información, el análisis de la misma y sugerir a los encargados de tomar decisiones las posibles respuestas a los diversos tipos de riesgos o amenazas.

Los diversos servicios de inteligencia deben estar apoyados por un Centro de Estudios

Estratégicos y de Defensa, con profesionales altamente especializados, civiles y militares, quienes lideren el proceso de análisis, seguimiento y prospectiva de las situaciones potenciales de riesgo y amenaza de tal manera que puedan producir estudios a profundidad, documentos de trabajo y sugerencias que alimenten con información de base a los servicios de inteligencia y a los responsables de la toma de decisiones públicas.

Hay que garantizar que la actividad de inteligencia sea una altamente especializada y que permanentemente incorpore las innovaciones científicas y tecnológicas para una óptima situación de seguridad y defensa nacionales y de cooperación internacional en un mundo con una creciente interdependencia. Por ello es fundamental convertir la actividad de inteligencia en una a cargo de profesionales, lo cual significa, entre otras características " *poseer los conocimientos especializados para anticipar las amenazas y asesorar a los gobernantes ganándose, al mismo tiempo, el respeto de una comunidad internacional muy exigente...establecer métodos claros de contratación y capacitación, tener la mejor tecnología disponible, reducir al máximo la espontaneidad y aplicar rigurosamente la compartimentalización... dejar la operatividad policíaca y evitar las violaciones a los derechos humanos*... " [38]

Debería crearse una Comisión Ciudadana de Veeduría de los Servicios de Inteligencia, presidida por el Defensor del Pueblo, que obre como la instancia de canalización de las quejas de los ciudadanos frente a eventuales abusos o extralimitaciones de los mismos, la cual tendrá potestad para investigar estas denuncias y si lo amerita el caso dar traslado a las instancias judiciales correspondientes.

Bibliografía Consultada

1. AGIR, "Propositions pour la sécurité", Revue Generale de Strategie, No 10, Paris, Printemps 2002
2. AGUAYO QUEZADA, Sergio, "La Charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México", Editorial Grijalbo, México, 2001.
3. AGUAYO QUEZADA, Sérgio y BAILEY, John (Coordinadores), «Las Seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición », Siglo XXI Editores, México, 1997.

4. AGÜERO, Felipe, “Militares, Civiles y democracia “, Alianza Editorial, Madrid, 1995.
5. APARICIO BARRERA, Juan, “La Ideología de la Policía Nacional de Colombia en los Años 60 y 70”, Escuela de Posgrados de Policía “Miguel Antonio Lleras Pizarro”, Policia Nacional de Colombia, Bogotá, Noviembre de 2018.
6. CABRERA, Pablo, *“Perspectivas sobre la Seguridad Hemisférica”*, en ROJAS ARAVENA, Francisco (Editor), *“Cooperación y Seguridad Internacional en las Américas”*, Flacso-Chile – W. Wilson Center – Paz y Seguridad en las Américas – Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1999.
7. CAMOU, Antonio, “Transición democrática y gobernabilidad en México: una mirada desde el espejo latinoamericano”, en, LABASTIDA MARTIN DEL CAMPO, Julio; CAMOU, Antonio; LUJAN PONCE, Noemí, *Transición Democrática y Gobernabilidad. México y América Latina*, IIS-FLACSO-Plaza y Valés Editores, México, 2000.
8. CASPER, Gretchen, “Los beneficios de las transiciones difíciles”, en ORTEGA ORTIZ, Reynaldo Yunuen (Editor), Caminos a la Democracia, El Colegio de México-Centro de Estudios Internacionales, México, 2001.
9. Manuel José, “La Corte Constitucional y el Orden Público: Mitos y Realidades”, en *Instituciones Civiles y Militares en la política de Seguridad Democrática*, Edición a cargo de Fernando Cepeda Ulloa, Embajada de los Estados Unidos de América, Bogotá, 2004.
10. CLAUSEWITZ, Karl von, “De la Guerra”, Idea Book S.A., Barcelona, 1999.
11. DAMMERT, Lucía, “Desafíos institucionales de la seguridad en América Latina”, en, *Revista de la Integración* No 3, Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima, Diciembre 2008.
12. DAVID; Charles-Philippe, *“La Guerre et la Paix”*. Approches contemporaines de la securité et de la strategie, Presses de Science PO, Paris, 2000.
13. DAVILA LADRON DE GUEVARA, Andrés, “Democracia Pactada. El Frente Nacional y el proceso constituyente del 91”, Alfaomega-Ceso-Uniandes, Bogotá, 2002.
14. DEAS, Malcolm, en el Prólogo al libro: PIZARRO, Eduardo, “De la Guerra a la Paz. Las Fuerzas Militares entre 1996 y 2018”, Editorial Planeta Colombiana, Bogotá, 2018.
15. DESPORTES, Vincent, “Comprendre la Guerre”. Strateges y Stratégie, Ed. Economica, Paris, 2000.
16. DIAMINT, Rut (Editora), “Control Civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas”, Universidad Torcuato Di Tella – Nuevo Hacer – Grupo Editor

Latinoamericano, Buenos Aires, 1999.

17. EISENSTADT, Todd, "¿Remolinos en la tercera ola? Las transiciones prolongadas en las teorías sobre democratización", en ORTEGA ORTIZ, Reynaldo Yunuen (Editor), Caminos a la Democracia, El Colegio de México-Centro de Estudios Internacionales, México, 2001.
18. EGUIZABAL, Cristina, "El rol de la sociedad civil en cuestiones de seguridad", en, MARTINEZ, Rafael y TULCHIN, Joseph S. (editores), *"La seguridad desde las dos orillas. Un debate entre Europa y Latinoamérica"*, Fundación CIDOB, Barcelona, 2006.
19. FISAS, Vicenç, *"Cultura de Paz y Gestión de Conflictos"*. Icaria-Antrazyt-Unesco, Barcelona, Abril, 1998.
20. FREEDMAN, Lawrence, "La Guerra Futura", Editorial Planeta, Barcelona, Primera edición enero 2019.
21. GARCIA GALLEGOS, Bertha J., y UGARTE, José Manuel, "Los Macro y Micro Desafíos de la Seguridad en Democracia". Contradicciones y vulnerabilidades en América Latina, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito, 2018.
22. GRUPO DE TRABAJO DE SEGURIDA REGIONAL, *"Seguridad Regional Andina y Escenarios Posibles"*, Policy Paper No 1, FESCOL-CEPEI-CEPICEI- IEPRI, Bogotá, Abril de 2004.
23. HERWING, Holger, "Universidad de Calgary, una referencia en educación militar" en, Revista Fuerzas Armadas, Vol. LV, Edición 177, Escuela Superior de Guerra de Colombia, Bogotá, Diciembre del 2000.
24. LEAL BUITRAGO, Francisco, "La Seguridad Nacional a la Deriva", Alfaomega-Ceso-Uniandes-Flacso-Sede Ecuador, Bogotá, Enero del 2002.
25. LEAL BUITRAGO, Francisco, "El Oficio de la Guerra. La Seguridad Nacional en Colombia", Tercer Mundo Editores-IEPRI, Santafé de Bogotá, 1994.
26. LEAL BUITRAGO, Francisco, "Defensa y Seguridad Nacional en Colombia (1958-1993)", en *Orden Mundial y Seguridad*, Francisco Leal Buitrago y Juan Gabriel Tokatlian (Compiladores), Tercer Mundo Editores-SID-IEPRI, Santafé de Bogotá, 1994.
27. MARES, David R. and MARTINEZ, Rafael *(Edited), "*Debating Civil-Military Relations in Latin America", Sussex Academic Press, Chicago, 2014.
28. MINISTERIO DE LA DEFENSA DE ESPAÑA, "Libro Blanco de la Defensa 2000", Madrid, 2000.
29. MINISTERIO DE DEFENSA DE ESPAÑA-INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATEGICOS, "Las Ideas Estratégicas para el inicio del Tercer Milenio", Cuadernos de Estrategia No 99, Madrid,

Noviembre 1998.

30. MINISTERIO DE DEFENSA DE ESPAÑA-INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATEGICOS, “Profesionalización de las Fuerzas Armadas: Los Problemas Sociales”, Cuadernos de Estrategia No 98, Madrid, Abril 1998.
31. MINISTERIO DE DEFENSA DE ESPAÑA-INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATEGICOS, “Fuerzas Armadas y Sociedad Civil. Conflicto de Valores”, Cuadernos de Estrategia No 89, Enero 1997.
32. MEDINA GALLEGO, Carlos, “La Seguridad como Derecho Fundamental”, Documento de Trabajo, Ciudad de Bogotá, 28 de Octubre de 2019
33. MORENO VELADOR, Octavio Humberto y FIGUEROA IBARRA, Carlos Alberto, “El Estado burocrático autoritario y las transiciones a la democracia: las raíces de los regímenes neoliberales en América Latina”, en, Gabriela Ippolito-O’Donnell y José Carlos Luque Bazán (Coordinadores), Derecho y Ciencia Política en el pensamiento de Guillermo O’Donnell, Revista IUS, México, Nueva Epoca. Vol.12, Número 42, Julio-Diciembre 2018.
34. ORTEGA GOMEZ, Andrés Felipe, “Seguridad ciudadana. Aproximaciones al caso Bogotá”, en, *Perspectivas Actuales de la Seguridad y la Defensa Colombianas en América Latina*, Alejo Vargas Velásquez, Editor, Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa, Unijus-Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2008.
35. PARDO RUEDA, Rafael, “La historia de las guerras”, Ediciones B Colombia S. A., Bogotá, 2004.
36. PARDO RUEDA, Rafael, *“Nueva Seguridad para América Latina”*, FESCOL-CEREC, Santafé de Bogotá Mayo de 1999.
37. PION-BERLIN, David y UGARTE, José Manuel (compiladores), “Organización de la Defensa y Control Civil de las Fuerzas Armadas en América Latina”, Joge Baudino Ediciones, Buenos Aires, 2013.
38. PNUD-TALLERES DEL MILENIO, “Taller de Seguridad Democrática”, Mimeo, Bogotá, 2000, citado en: VARGAS VELASQUEZ, Alejo, “Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano”, Intermedio Editores, Bogotá.
39. POLICIA NACIONAL-DIRECCION DE INTELIGENCIA POLICIAL, “Reflexiones de Inteligencia Policial”. Aspectos jurídicos y doctrinarios del servicio de inteligencia policial, Dipol, Bogotá.
40. RODGERS, Dennis, “Nuevas perspectivas sobre la seguridad ciudadana en Latinoamérica. Editorial”, *Revista de Estudios Socio-Jurídicos* 15, núm. 1, Universidad del Rosario, Bogotá,

enero-junio 2013.

41. SAIN, Marcelo, “El Leviatán Azul”. Policía y política en la Argentina, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2008.
42. SERRA, Narcis, “La transición militar”. Reflexiones en torno a la reforma democrática de las fuerzas armadas, DEBATE, Barcelona, 2008.
43. SERRA, Narcis, “La reestructuración de las Fuerzas Militares españolas, 1976-1989”, en, MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA-PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA, “El Papel de las Fuerzas Militares en una Democracia en Desarrollo” Colombia. Memorias de la Conferencia Internacional, Bogotá, 2000.
44. TÁGER, Ana Glenda y GONZALEZ, Patricia, *“Los dilemas de la Seguridad en Centroamérica: la dimensión de las amenazas y las respuestas institucionales”*, FLACSO Sede Guatemala, Ponencia presentada al Congreso de LASA, Washington, Septiembre 2001.
45. TIBILETTI, Luis, “Los Conceptos de Seguridad y Defensa en América Latina”, Director SER en el 2000, Ponencia presentada al Congreso de LASA, Washington, Septiembre 2001.
46. UGARTE, José Manuel, “El Control Público de la Actividad de Inteligencia en América Latina”, Ediciones CICCUS, Buenos Aires, 2012.
47. UGARTE, José Manuel, *“Los Conceptos Jurídicos y Políticos de la Seguridad y la Defensa”*, Editorial Plus Ultra S. A., Buenos Aires, diciembre de 2003.
48. UGARTE, José Manuel, *“Los conceptos de defensa y seguridad en América Latina”*, Universidad de Buenos Aires, Ponencia presentada al Congreso de LASA, Washington, Septiembre 2001
49. URICOECHEA, Fernando, *“La seguridad democrática en Colombia”*, en Varios Autores, *Seguridad y Libertades Individuales en Colombia*, Defensoría del Pueblo – GTZ, Bogotá, abril de 2003.
50. URIBE MONTAÑA, Sandra Liliana, CABRERA ALBORNOZ, Luis Alfredo, PACHON MUÑOZ, William, “¿Hasta qué punto la fundamentación teórica y metodológica en temas de seguridad integral, contribuye a la profesionalización de excombatientes en asuntos de seguridad?”, en, Trayectoria Humanas Transcontinentales, Números especiales No 1, Bogotá, 2017.
51. VARGAS VELASQUEZ, Alejo (Editor), “¿Cómo se logró el Acuerdo de Paz con las FARC?” Reconstrucción metodológica, Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz, Universidad Nacional, Bogotá, Febrero 2019

52. VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo, “Rutas y Retos de la Implementación del Acuerdo de Paz”, Introducción, Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, diciembre 2018.
53. VARGAS VELASQUEZ, Alejo, “Transición, Democracia y Paz”, Nota Introductoria, Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2015.
54. VARGAS VELASQUEZ, Alejo, “De uma polícia militarizada a uma polícia cidada: da contrainsurgencia a seguranca cidada na Colombia”, en Defesa Da Amazonia, VII ENABED, Álvaro Augusto Dias Monteiro,Erica C. A. Winand y Luiz Rogério Franco Goldoni, (Orgs), Editora UFS, Sao Cristovao, Brasil, 2014.
55. VARGAS VELASQUEZ, Alejo, “The Profile of the Colombian Armed Forces: A Result of the Struggle against Guerrillas, Drug Trafficking and Terrorism”, en, *Debating Civil-Military Relations in Latin America, Edited,* by David R. Mares and Rafael Martínez, Sussex Academic Press, Chicago, 2014. (pags. 146-148)
56. VARGAS VELASQUEZ, Alejo, “Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano”, Editorial la Carreta, Medellín, Agosto 2010.
57. VARGAS VELASQUEZ, Alejo (Editor), “Parlamento y defensa en América Latina: la conducción política de la seguridad y la defensa en la región andina”, RESDAL, Buenos Aires, 2009.
58. VARGAS VELASQUEZ, Alejo, “Políticas Púbicas, gobernanza y globalización”, en*, Fundamentos de Políticas Públicas*, Varios Autores, Departamento de Ciencia Política, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional, Bogotá, junio 2007.
59. VARGAS VELASQUEZ, Alejo, “La seguridad como un campo de disputa política. Una mirada desde Colombia”, en, Revista Seguridad y Defensa, Centro de Estudios de Información de la Defensa, Volumen 4, Número 1, La Habana, abril/2006 (paginas 10-12)
60. VARGAS VELASQUEZ, Alejo y PATIÑO VILLA, Carlos Alberto (Coordinadores), *Reforma Militar en Colombia. Contexto internacional y resultados esperados*, Colección Pensamiento Político Contemporáneo, Universidad Pontificia Bolivariana-Concejo de Medellín, Medellín, 2006.
61. WALDMANN, Peter y REINARES, Fernando (Compiladores), “Sociedades en Guerra Civil”, Paidos, Buenos Aires, 1999.

[1] El análisis sobre el concepto y los procedimientos de la transición tiene un largo recorrido en las Ciencias Sociales. Primero fue en el campo del marxismo, en los decenios iniciales del

siglo pasado, en los debates a propósito del tránsito de un modo de producción a otro; este debate vuelve a reactivarse a mediados de siglo después de la Revolución Cubana –son conocidos los debates entre Ernesto Guevara e intelectuales franceses al respecto-, pero es en los años 70s, luego del agotamiento de regímenes autoritarios en América Latina y en Europa –recordemos el franquismo español, el régimen de Salazar en Portugal o la Grecia de los coroneles- que toma fuerza el análisis de las transiciones vistas como el paso de un régimen político a otro, autoritarismos a democracias; posteriormente reciben un nuevo impulso estos análisis, posterior a la terminación de la 'guerra fría', con el tránsito de los regímenes de Europa Oriental, que se autodenominaban socialistas a democracias liberales.

[2] URICOECHEA, Fernando, *"La seguridad democrática en Colombia"*, en Varios Autores, *Seguridad y Libertades Individuales en Colombia*, Defensoría del Pueblo – GTZ, Bogotá, abril de 2003.

[3] MARTINEZ, Rafael y TULCHIN, Joseph S. (editores), *"La seguridad desde las dos orillas. Un debate entre Europa y Latinoamérica"*, Fundación CIDOB, Barcelona, 2006.

[4] DAVID; Charles-Philippe, *"La Guerre et la Paix"*. Approches contemporaines de la securité et de la strategie, Presses de Science PO, Paris, 2000. (versión libre al español del autor)

[5] CABRERA, Pablo, *"Perspectivas sobre la Seguridad Hemisférica"*, en ROJAS ARAVENA, Francisco (Editor), *"Cooperación y Seguridad Internacional en las Américas"*, Flacso-Chile – W. Wilson Center – Paz y Seguridad en las Américas – Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1999.

[6] Citado en: PARDO RUEDA, Rafael, *"Nueva Seguridad para América Latina"*, FESCOL-CEREC, Santafé de Bogotá Mayo de 1999.

[7] GRUPO DE TRABAJO DE SEGURIDA REGIONAL, *"Seguridad Regional Andina y Escenarios Posibles"*, Policy Paper No 1, FESCOL-CEPEI-CEPICEI- IEPRI, Bogotá, Abril de 2004.

[8] UGARTE, José Manuel, *"Los Conceptos Jurídicos y Políticos de la Seguridad y la Defensa"*,

Editorial Plus Ultra S. A., Buenos Aires, diciembre de 2003.

[9] UGARTE, José Manuel, *"Los conceptos de defensa y seguridad en América Latina"*, Universidad de Buenos Aires, Ponencia presentada al Congreso de LASA, Washington, Septiembre 2001.

[10] UGARTE, José Manuel, Ob. Cit., 2001.

[11] TÁGER, Ana Glenda y GONZALEZ, Patricia, *"Los dilemas de la Seguridad en Centroamérica: la dimensión de las amenazas y las respuestas institucionales"*, FLACSO Sede Guatemala, Ponencia presentada al Congreso de LASA, Washington, Septiembre 2001.

[12] FISAS, Vicenç, *"Cultura de Paz y Gestión de Conflictos"*. Icaria-Antrazyt-Unesco, Barcelona, Abril, 1998.

[13] DAMMERT, Lucía, "Desafíos institucionales de la seguridad en América Latina", en, *Revista de la Integración* No 3, Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima, Diciembre 2008

[14] RODGERS, Dennis, "Nuevas perspectivas sobre la seguridad ciudadana en Latinoamérica. Editorial", *Revista de Estudios Socio-Jurídicos* vol. 15, núm. 1, Universidad del Rosario, Bogotá, enero-junio 2013..

[15] ORTEGA GOMEZ, Andrés Felipe, "Seguridad ciudadana. Aproximaciones al caso Bogotá", en, *Perspectivas Actuales de la Seguridad y la Defensa Colombianas en América Latina*, Alejo Vargas Velásquez, Editor, Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa, Unijus-Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2008

[16] DAMMERT, Lucía, Ob. Cit., Diciembre 2008

[17] URIBE MONTAÑA, Sandra Liliana, CABRERA ALBORNOZ, Luis Alfredo, PACHON MUÑOZ, William, "¿Hasta qué punto la fundamentación teórica y metodológica en temas de seguridad

integral, contribuye a la profesionalización de excombatientes en asuntos de seguridad?", en, Trayectoria Humanas Transcontinentales, Números especiales No 1, 2017, Bogotá.

[18] Tomo algunos apartes de: VARGAS VELASQUEZ, Alejo, "La seguridad como un campo de disputa política. Una mirada desde Colombia", en, Revista Seguridad y Defensa, Centro de Estudios de Información de la Defensa, Volumen 4, Número 1, La Habana, abril/2006 (paginas 10-12)

[19] Ver al respecto: "Propositions pour la sécurité", AGIR, Revue Generale de Strategie, No 10, Paris, Printemps 2002

[20] PNUD-TALLERES DEL MILENIO, "Taller de Seguridad Democrática", Mimeo, Bogotá, 2000, citado en: VARGAS VELASQUEZ, Alejo, "Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano", Intermedio Editores, Bogotá

[21] EGUIZABAL, Cristina, "El rol de la sociedad civil en cuestiones de seguridad", en, MARTINEZ, Rafael y TULCHIN, Joseph S. (editores), *"La seguridad desde las dos orillas. Un debate entre Europa y Latinoamérica"*, Fundación CIDOB, Barcelona, 2006.

[22] Es fundamental reconocer que en el mundo globalizado contemporáneo cada vez más las relaciones internacionales no son monopolio exclusivo de los gobiernos, sino que entran con fuerza a cumplir roles de diverso tipo nuevos actores de procedencia y composición heterogénea, ONGs, empresarios, sindicalistas, académicos, iglesias, etc. A esta abigarrada presencia de nuevos actores se le tiende a englobar bajo la expresión 'diplomacia ciudadana'.

[23] Citado en: CEPEDA ULLOA, Fernando (Editor), "Las relaciones cívico-militares, en tiempos de conflicto armado", Embajada de Estados Unidos-Fundación Ideas para la Paz, Caracol, El Espectador, El Tiempo, RCN, Semana, Bogotá, 2003.

[24] Esta parte del trabajo está altamente inspirada en el siguiente texto: CEPEDA. Manuel José, "La Corte Constitucional y el Orden Público: Mitos y Realidades", en *Instituciones*

Civiles y Militares en la política de Seguridad Democrática, Edición a cargo de Fernando Cepeda Ulloa, Embajada de los Estados Unidos de América, Bogotá, 2004.

[25] Con base en: VARGAS VELASQUEZ, Alejo, "The Profile of the Colombian Armed Forces: A Result of the Struggle against Guerrillas, Drug Trafficking and Terrorism", en, *Debating Civil-Military Relations in Latin America, Edited,* by David R. Mares and Rafael Martínez, Sussex Academic Press, Chicago, 2014. (pags. 146-148)

[26] Con base en: VARGAS VELASQUEZ, Alejo (Editor), "Parlamento y defensa en América Latina: la conducción política de la seguridad y la defensa en la región andina", RESDAL, Buenos Aires, 2009.

[27] DESPORTES, Vincent, *Comprendre la Guerre*, Strateges y Stratégie, Ed. Económica, París, 2000. (Versión libre al español del autor).

[28] DESPORTES, Vincent, *op. cit.*

[29] MEDINA GALLEGO, Carlos, "La Seguridad como Derecho Fundamental", Documento de Trabajo, Ciudad de Bogotá, 28 de Octubre de 2019

[30] CLAUSEWITZ, Karl von, "De la Guerra", Idea Book S.A., Barcelona, 1999.

[31] DESPORTES, Vincent, Ob. Cit., 2000

[32] TIBILETTI, Luis, "Los Conceptos de Seguridad y Defensa en América Latina", Director SER en el 2000, Ponencia presentada al Congreso de LASA, Washington, Septiembre 2001.

[33] SERRA, Narcis, "La reestructuración de las Fuerzas Militares españolas, 1976-1989", en, MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA-PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA, "El Papel de las Fuerzas Militares en una Democracia en Desarrollo" Colombia. Memorias de la Conferencia Internacional, Bogotá, 2000.

[34] HERWING, Holger, “Universidad de Calgary, una referencia en educación militar” en, Revista Fuerzas Armadas, Vol. LV, Edición 177, Escuela Superior de Guerra de Colombia, Bogotá, Diciembre del 2000.

[35] SAIN, Marcelo, “El Leviatán Azul”. Policía y política en la Argentina, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2008.

[36] AGUAYO QUEZADA, Sergio, “Servicios de Inteligencia y Transición a la Democracia en México”, en , AGUAYO QUEZADA, Sérgio y BAILEY, John (Coordinadores), Ob. Cit., 1997.

[37] AGUAYO QUEZADA, Sergio, Ob. Cit., 1997

[38] AGUAYO QUEZADA, Sergio, Ob. Cit., 2001.